

CAPITULOS

25
Aniversario



Finanzas, inversión y crecimiento

Sistema Económico
Latinoamericano
Latin American Economic
System
Sistema Económico
Latino-Americano
Système Economique
Latinoaméricain



59

MAYO
AGOSTO
2000



Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American Economic
System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain

CAPITULOS

Finanzas, inversión y crecimiento

59

MAYO
AGOSTO
2000

Comité Editorial

Emb. Otto Boye Soto
Secretario Permanente

Dr. Mario Vacchino
Director de Desarrollo

Dr. Eduardo Mayobre
Director de Relaciones Económicas

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 28 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Lic. Katty Salerno
Coordinadora

Lic. Zenaida Lugo
Asistente

Publicación cuatrimestral, en castellano e inglés, de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

CAPITULOS puede obtenerse a través de la página web del SELA en <http://www.sela.org> o solicitarse a la Oficina de Difusión y Comunicación Telf.: (58-2) 202-5142 E-mail: difusion@sela.org Dirección del SELA: Centro Empresarial Parque del Este, Piso 1, Urbanización La Carlota, Av. Francisco de Miranda Caracas, Venezuela Teléfono master: (58-2) 202-5111 Fax: (58-2) 238.8923 / 238.8534 Apartado de Correo 17035 Caracas 1010-A Venezuela

Suscripción

3 Números al año, incluyendo envío
América Latina y el Caribe US\$ 50
Resto del mundo US\$ 60
Venezuela Bs. 20.000,00

Portada: Pereira & Asociados
Arte Final: Cecilia Zuvic
Impresión: Gráficas Franco, s.r.l.

Depósito Legal 83-0198

Portada:
Maestro de Calamarca
Boliviano
"Angel Zadquiel"
Siglo XVII
Oleo sobre tela
161 X 109 cms.
Iglesia de Calamarca, La Paz, Bolivia

Presentación	5
ANALISIS	
Michel Aglietta	7
La globalización financiera	
Egidio Luis Miotti y Carlos Quenan	23
Financiamiento externo y crecimiento en América Latina	
Bernard Chane-Kune y Nanno Mulder	47
La apertura internacional de los servicios	
Reza Lahidji	57
Balance y perspectivas de la construcción europea	
Amina Lahrèche-Revil	73
Puntualizaciones sobre los regímenes de cambio	
TRIBUNA	
Otto Boye Soto	85
Tendencias de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe	
Juan de Jesús Montilla	91
La política de atracción de IED en Venezuela	
Alejo Planchart	97
La inversión privada, un importante aliado para el crecimiento económico	
Juan Banderas	101
Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones: una propuesta integradora	
ACTUALIDAD	
Manuela Tortora	121
El papel del diplomático en los tiempos de la globalización	
Simonetta Zarrilli	159
El comercio, otra dimensión desconocida de los OGMs	
DEBATE	
Eduardo Gitli y Randall Arce	179
¿Qué significa para la Cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EEUU?	

Acta de Lima	193
Declaración de Cartagena de Indias: un compromiso para el milenio	207

El financiamiento externo ha sido la principal fuente de recursos para el desarrollo utilizada por los países de América Latina y el Caribe durante los años 90. En esta década la región ha obtenido una proporción considerable de ingresos a través de la colocación de bonos en los mercados internacionales y gracias a las importantes sumas llegadas en forma de inversiones extranjeras directas. Si bien ambas vías constituyen mecanismos válidos, también revelan, en el fondo, la alta dependencia de la región del financiamiento externo para el logro de un objetivo interno tan fundamental como lo es el crecimiento económico.

Los vínculos entre estos tres elementos —el de las finanzas, la inversión y el crecimiento— constituyen el tema al que dedicamos el presente número de CAPITULOS. Para su comprensión, presentamos, en primer lugar, una selección de trabajos preparados para la edición del año 2000 de «La Economía Mundial», una prestigiosa publicación anual del Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacional (CEPII), de Francia, cuya edición en español es posible gracias al esfuerzo conjunto que realizan desde hace tres años el CEPII y la Secretaría Permanente del SELA.

A la edición en francés, contentiva de estudios sobre la coyuntura económica mundial, la globalización financiera y la evolución —en los aspectos financieros y monetarios, principalmente— registrada tras la crisis que se desató en Tailandia en 1997, se sumó el aporte del SELA con un documento en el que se analiza, desde la óptica latinoamericana, las enseñanzas de la mencionada crisis. Entre ellas, la necesidad de reducir esta dependencia respecto del financiamiento externo como principal fuente de recursos para el desarrollo de la región.

El presente número de CAPITULOS también incluye el tema de la Inversión Extranjera Directa, el cual fue objeto de análisis durante un foro internacional organizado por esta Secretaría —conjuntamente con la AECI, el Gobierno de Venezuela y organismos e instituciones venezolanas—. En esa ocasión quedó claro que las inversiones foráneas deben ir de la mano con los objetivos nacionales de desarrollo, o de lo contrario será poca la contribución que éstas puedan ofrecer para alcanzar objetivos como el crecimiento del empleo, la industria y la tecnología.

Para complementar estos aspectos presentamos tres artículos referidos al tema del comercio. El primero constituye un valioso aporte para los diplomáticos que tienen la enorme responsabilidad de negociar, en los mejores términos para sus países, convenios o acuerdos comerciales en estos tiempos de globalización. El otro tiene que ver con los llamados Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) y las aún poco difundidas —pese al interés que el asunto despierta en la opinión pública mundial— reglas sobre su comercio internacional. Y el último es relativo a la reciente aprobación, por parte del congreso de Estados Unidos, de la ampliación de preferencias comerciales para los países de la Cuenca del Caribe.

La globalización financiera

Las crisis financieras tienen un futuro promisorio. Y en su mayoría serán de carácter internacional, debido a que las finanzas tienden a globalizarse impulsadas por la búsqueda de beneficios, mientras que las monedas están segmentadas por múltiples soberanías. Esta es la drástica advertencia que hace el autor del siguiente artículo, en el cual se pasa revista a los cambios que ha sufrido el capitalismo en los últimos veinticinco años hasta llegar a la «globalización financiera», concepto que abarca tanto la liberalización de los sistemas financieros nacionales como la integración internacional. No conforme con su anterior advertencia, el investigador también asegura que este nuevo régimen financiero está profundamente anclado en las estructuras económicas contemporáneas, por lo que si la inestabilidad que le es inherente no provoca una catástrofe global, habrá llegado para quedarse.

Financial Globalization

Financial crises have a promising future. Since financial relations tend to go global in the search for benefits, while currencies remain fragmented along national lines, financial crises will occur mostly at an international level. This is the warning the author sounds in his article on the changes capitalism has experienced during the last twenty-five years. We have now reached a stage of «financial globalization», a concept that encompasses both the liberalization of nations' financial systems and their international integration. The author also warns that this new financial regime is deeply anchored in contemporary economic structures whose inherent instability may cause a global crisis, or become a permanent feature of today's world economy.

Mondialisation financière

Les crises financières ont un avenir prometteur; la plupart d'entre elles seront de nature internationale, étant donné la tendance à la mondialisation de capitaux en quête de bénéfices, alors que les monnaies restent segmentées par de multiples frontières. Tel est l'avertissement de l'auteur de cet article, qui passe en revue les évolutions que le capitalisme a connues dans le dernier quart de siècle, pour aboutir à la «mondialisation financière actuelle» - une notion englobant autant la libéralisation des systèmes financiers nationaux que l'intégration internationale. Non content de tirer le signal d'alarme, l'auteur affirme en outre que ce nouveau régime financier est profondément ancré dans les structures économiques contemporaines, ce qui lui fait dire que si son instabilité inhérente ne provoque aucune catastrophe à l'échelle planétaire, alors ce système pourra durer.

A globalização financeira

As crises financeiras têm um futuro promissor, na sua maioria de caráter internacional, devido ao fato de que tendem a globalizar-se impulsionadas pela busca de benefícios e as moedas se encontram segmentadas por múltiplas soberanias. Esta é a drástica advertência que faz o autor deste artigo, no qual analisa as transformações sofridas pelo capitalismo nos últimos vinte e cinco anos até chegar à «globalização financeira», conceito que abrange tanto a liberalização dos sistemas financeiros nacionais como a integração internacional. Além disso, o investigador assegura que este novo regime financeiro está totalmente ancorado nas estruturas econômicas contemporâneas, deduzindo-se que se a instabilidade que lhe é inerente não provocar uma catástrofe global pelo menos chegará e permanecerá.

La globalización financiera

→ **Michel Aglietta**

Profesor de la Universidad de París X-Nanterre y consejero científico del CEPII.

Desde hace un cuarto de siglo, el capitalismo ha cambiado mucho en los países desarrollados. Las finanzas han sido un vector decisivo de estos cambios desde la desaparición del sistema de Bretton Woods y la gran inflación de la década del setenta.

Globalización financiera es el nombre que se atribuye a las transformaciones que han afectado los principios de funcionamiento de las finanzas. Se trata de profundas transformaciones que asocian de manera muy estrecha la liberalización de los sistemas financieros nacionales y la integración internacional.

Este nuevo régimen financiero está profundamente anclado en las estructuras económicas contemporáneas. Si la inestabilidad que le es inherente no provoca una catástrofe global, ha llegado para quedarse, pues las fuerzas determinantes que le han dado origen se enraizan en una evolución sociodemográfica de largo alcance. En los países desarrollados esta evolución hace aparecer un capitalismo patrimonial en el cual una parte creciente de los asalariados se transforma en accionista de las empresas a través de la mediación de los inversores institucionales. La influencia preponderante de estos actores imprime su marca en la competencia financiera, en la asignación de capitales y en los comportamientos de las empresas. Estos efectos microeconómicos tienen repercusiones macroeconómicas. La globalización financiera actúa sobre las condiciones de crecimiento de las economías, y se acompaña asimismo de una inestabilidad endémica que alimenta las crisis financieras recurrentes. Estas crisis acompañan la extensión de la liberalización financiera en los países en desarrollo.

I. Finanzas de mercado y capitalismo patrimonial

La globalización financiera es una transformación de los sistemas financieros íntimamente relacionada con el cambio de régimen de crecimiento en los países de capitalismo avanzado. Ha hecho prevalecer los principios de las finanzas

de mercado, una lógica financiera nueva comparada con la que existía cuando la financiación del crecimiento se veía asegurada de modo preponderante. Los inversores institucionales son los actores dominantes de estas nuevas finanzas.

1. La transformación de los sistemas financieros

Durante la década del setenta, las presiones sobre el dólar, los choques petroleros, el desigual aumento de la inflación en los países de la OCDE, se conjugaron para transformar el sistema monetario internacional. Se pasó de un sistema regulado por los gobiernos bajo control de los movimientos de capitales a un sistema movido por los mercados, que liberó los flujos internacionales de capital. Los condicionamientos de las balanzas corrientes eran estrictos según las reglas de Bretton Woods, puesto que los déficit estaban financiados por las reservas oficiales de cambio en condiciones de cambio fijo. En el sistema actual, en el cual los déficit son financiados por el crédito internacional de los bancos y mercados de títulos, los condicionamientos pasan por los juicios que los inversores financieros puedan formarse con respecto a la sustentabilidad de las deudas externas.

Los mecanismos financieros cada vez más sofisticados que manejan los flujos de capitales tejen una integración financiera de la economía mundial cada vez más estrecha. Pero tanto la diversificación de los instrumentos de colocación y préstamo como la aparición de mercados derivados, son procesos que se originan en la mutación de los sistemas financieros nacionales. El cambio de régimen monetario ha sido el principal factor desencadenante de estos procesos. Se asistió a una aceleración y luego a una deceleración de la inflación, ambas de gran amplitud. Esa modificación implicó el fuerte aumento de las tasas de interés reales. No obstante, a causa de la inercia de las anticipaciones, las tasas reales anticipadas, después de haber superado las tasas realizadas en la ola creciente de la inflación, se encontraron por debajo de las tasas realizadas en la ola descendente. Se pasó, pues, de un régimen favorable a los deudores a un régimen favorable a los acreedores. Se invirtió la naturaleza de los riesgos dominantes: desvalorización de los patrimonios financieros que no estaban perfectamente indexados en el primer caso, degradación de la calidad de las deudas en el segundo. La búsqueda de una protección contra el riesgo principal determinó las formas de la innovación financiera: se trató de instrumentos de protección del valor de los patrimonios privados en el régimen de los deudores; en el

“
La invasión de información financiera en los medios masivos ilustra hasta qué extremo las tasas de interés y las cotizaciones bursátiles se han transformado en minuciosos jueces de la política económica.
 ”

puesto que no encuentra barreras inflacionarias en el sentido usual. Los desequilibrios se acumulan en las finanzas sin tensión inflacionaria aparente en los mercados de bienes. El mecanismo que provoca el desequilibrio, de gran incidencia cíclica, es la fragilidad financiera, como lo ha demostrado con claridad la recesión inducida por la crisis inmobiliaria a comienzos de la década del noventa. El alza de precios de los activos, actuando junto con el crédito, es en sí misma un factor de desorden financiero, incluso si los excesos de la demanda global se ven amortiguados por la elasticidad de la oferta global. Las palancas de endeudamiento que sostienen toda la lógica financiera del capitalismo patrimonial crean necesidades potenciales de liquidez que pueden realizarse ante el más mínimo vuelco de la confianza, cualquiera que sea la causa que lo produzca. La prueba de este fenómeno pudo percibirse en septiembre-octubre de 1998. El contragolpe de la quiebra rusa fue una precipitada carrera hacia la liquidez, que se manifestó en todos los mercados de deuda privada. El banco central debe entonces ejercer una extrema vigilancia, como lo hizo la Reserva Federal de los Estados Unidos, para preservar la estabilidad de la estructura de las deudas, y por consiguiente, para responder a la necesidad de liquidez cualquiera sea su monto.

2. Regulación macroeconómica por medio de la moneda

Si es verdad que los indicadores avanzados de tensión en las fluctuaciones del crecimiento se inscriben en las finanzas, el sentimiento del mercado se transforma en una característica que se impone a los responsables de la política económica. La invasión de información financiera en los medios masivos ilustra hasta qué extremo las tasas de interés y las cotizaciones bursátiles se han transformado en minuciosos jueces de la política económica. Pero su juicio es difícil de interpretar, y el diálogo con ellos resulta particularmente delicado, puesto que el liberalismo del que se nutre la globalización financiera cree en la eficacia de los ajustes macroeconómicos aguijoneados por la competencia en todos los mercados. Pero, como ya hemos visto, estos ajustes sólo funcionan si la demanda agregada sostiene un nivel de actividad que valide las anticipaciones de los agentes privados. Dos ejemplos recogidos en la experiencia americana ayudan a comprender los dilemas que se encuentran en la conducción de la economía en las fronteras del pleno empleo.

El primer ejemplo es el de la euforia bursátil que inquieta al presidente de la Reserva federal, Alan Greenspan, a partir del

(es decir, amplifica el ciclo económico). En efecto, el dinamismo del consumo permite que las empresas obtengan ganancias que sostienen el alza de precio de los activos. A cambio, el alza de estos últimos acentúa la presión de la demanda en lugar de frenarla, al contrario de lo que provocaba la inflación de los bienes en el antiguo régimen de crecimiento.

Por el lado de las empresas, la norma de rendimiento de los fondos propios, como principal obligación que debe respetarse en el capitalismo patrimonial, provoca una economía de capital productivo a largo plazo y hace muy cíclica la inversión de las empresas.

El antiguo régimen de crecimiento favorecía los rendimientos de escala en la producción industrial. El aumento de la productividad del trabajo iba acompañado del aumento de peso de la intensidad capitalística, que se traducía en el alza de la relación del capital con respecto al valor agregado, producida por las sociedades privadas no financieras. En el nuevo régimen, la presión de los inversores institucionales para mejorar el rendimiento del capital ha provocado primero que se detuviera el aumento de la ratio capital/producto en Europa, seguida de una leve baja, y una baja sensible (alrededor del 40%) desde comienzos de la década del ochenta en los Estados Unidos, acompañada de un débil aumento de la productividad del trabajo.

La economía de capital proviene de la reestructuración de las empresas, que al mismo tiempo han sufrido una competencia más dura en el mercado de productos, una mayor exigencia de rendimiento de los fondos propios y un fuerte acrecentamiento del costo del capital. Las empresas, entonces, buscaron la salvación en las tecnologías de la información para reducir los costos de numerosas funciones empresariales relacionadas con la producción; de ese modo estimularon un impulso a los servicios que compran, al mismo tiempo que la demanda de los consumidores desarrollaba la innovación de productos en los servicios a los hogares. La nueva economía de servicio resulta menos consumidora de capital, tiene ciclos de productos más breves y se adapta con mayor velocidad a los cambios en la estructura de la demanda. El impacto macroeconómico de estos cambios microeconómicos de estructura es una mayor elasticidad de la oferta global ante las variaciones de la demanda global, de lo cual resulta la absorción de las tensiones inflacionarias relacionadas con los cuellos de botella de las capacidades de producción.

Cuando la oferta y la demanda globales evolucionan de modo parejo con la euforia bursátil, la expansión puede prolongarse.

precio de las acciones. De este modo, la fragilidad financiera es esencialmente un proceso inducido por la dinámica de los mercados.

II. Globalización financiera y crecimiento en los países desarrollados

En el capitalismo patrimonial contemporáneo, las finanzas otorgan su impulso a la economía real, mientras que en el régimen de crecimiento de los gloriosos treinta se encontraban al servicio de la acumulación de capital. Dado que los mercados financieros se mueven por olas sucesivas de optimismo y pesimismo (el sentimiento del mercado), existen factores de inestabilidad que provocan fluctuaciones cíclicas potencialmente más marcadas que en el precedente régimen de crecimiento. La política monetaria desempeña una función principal para estabilizar las finanzas y amortiguar los episodios críticos a los que es vulnerable. Esta política, bien establecida en los Estados Unidos y a la que deberá adaptarse Europa, tiene objetivos y métodos muy distintos de los del monetarismo que actúa en las finanzas dominadas por los bancos, en la cual la inflación era el modo de expresión de los desequilibrios macroeconómicos.

1. Una dinámica cíclica

Las finanzas de mercado, vueltas hacia la apreciación de los precios de los activos, estimula fuerzas pro cíclicas en la formación de la demanda global. Como contrapartida, la exigencia de rendimiento financiero ejerce sobre la oferta global una presión que la hace más flexible. De donde la inflación, convenientemente medida por el aumento del índice de precios al consumidor, no se manifiesta más que de manera tardía y atenuada en el ciclo coyuntural.

La lógica financiera actúa sobre los dos componentes de la demanda privada, el consumo y la inversión.

En lo que se refiere a los hogares, en la fase ascendente del precio de los activos financieros, la riqueza se acrecienta en relación con el ingreso disponible. Los hogares pueden realizar su objetivo patrimonial ahorrando menos, es decir, obtener plusvalías suplementarias si los precios de los activos aumentan más rápido de lo que habían previsto. También pueden endeudarse contra garantía de su enriquecimiento financiero para acrecentar su consumo y realizar plusvalías por gastos excepcionales. La demanda global, cuando está impulsada por el consumo, que es su principal componente, resulta pro cíclica

que los títulos de acreencia financian capital inmovilizado. No es posible que todo el mundo se retire del mercado al mismo tiempo. La liquidez, entonces, está relacionada con el equilibrio que se establece entre compradores y vendedores. La liquidez será tanto mayor cuanto menos la demanda de conversión de títulos en moneda haga variar el precio de mercado. Pero siempre existe un riesgo de pérdida en capital, que obliga a los participantes en los mercados de activos a especular constantemente sobre la evolución futura del precio de mercado, la cual depende del comportamiento de los demás operadores. La especulación, que es así una necesidad para el funcionamiento de los mercados financieros, se mueve por el sentimiento mayoritario del mercado, que puede ser muy versátil.

Ampliando la gama de colocaciones ofrecidas a los ahorristas, difundiendo una información permanente sobre los precios y los rendimientos, multiplicando las instituciones financieras en competencia para ofrecer mejores condiciones al ahorro, las finanzas de mercado han hecho que las relaciones entre acreedores y deudores se vuelvan más estratégicas y más dependientes de las variaciones fluctuantes de las tasas de interés. De manera general, la liberalización financiera realizada en el contexto de deflación ha elevado considerablemente los rendimientos del ahorro. Para alcanzar esos rendimientos, los inversores institucionales se han vuelto hacia las colocaciones en acciones. En Estados Unidos, desde 1995 hasta 1998, el rendimiento medio de las colocaciones en acciones según el índice Standard y Poor's 500, superó el 20% (considerando la tasa de dividendo más el aumento de las cotizaciones bursátiles) mientras que el rendimiento económico neto del capital productivo del conjunto de las sociedades privadas no financieras era de alrededor del 12% y la tasa de interés a largo plazo del 6%. Como contrapartida, la presión para obtener un valor accionario elevado obligó a las empresas a realizar reestructuraciones económicas muy importantes. En el plano financiero, esta presión las condujo a recurrir de modo sistemático al endeudamiento para elevar el rendimiento de sus fondos propios gracias al efecto palanca, de donde resultó una subcapitalización de sus balances.

Es por ello que la búsqueda de altas remuneraciones para el ahorro administrado por los inversores institucionales, que son sistemáticamente más elevadas que la rentabilidad económica del capital inmovilizado, provoca una fragilidad financiera endémica. La sostenida demanda de acciones por parte de los inversores institucionales valida las anticipaciones de alza en la cotización. Pero la presión de la competencia de los gestores de fondos implica un componente especulativo en la formación del

ción de capitales, es el de resolver la tensión entre la necesidad de liquidez de los ahorristas y la inmovilidad de los capitales necesarios para crear valor.

Los bancos resuelven esta tensión por medio de la transformación de los depósitos líquidos en créditos que conservan en el balance hasta su vencimiento. En la época del fuerte crecimiento, dicha mediación bancaria favoreció a los tomadores de préstamo, pero también a la economía global, financiando tasas de inversión elevadas gracias a un costo del capital bajo y estable. El ahorro se encontraba aprisionado dentro de una remuneración módica. Como contrapartida, disponía de una gran seguridad, porque los gobiernos, que habían tomado medidas para la bancarización rápida de la población, estaban firmemente decididos a impedir las quiebras bancarias. Por lo demás, los hogares podían disfrutar de condiciones ventajosas en tanto que tomadores de préstamos para adquirir sus viviendas. En estos sistemas bancarios sostenidos por el poder público, los accidentes financieros eran escasos y aislados. El Estado se hacía cargo del riesgo colectivo. Los bancos manejaban el riesgo de crédito individual por medio de la vigilancia individual de los prestatarios dentro del marco de una relación de clientela continua. El riesgo de mercado era casi inexistente en los países en los que los mercados financieros sólo desempeñaban un papel periférico, exclusivamente en la financiación de la deuda pública. La política monetaria tendía a la estabilidad de las tasas de interés, lo que evitaba la volatilidad de los precios del mercado. En cuanto a los créditos privados, se tasaban a valores contables convencionales que sólo se modificaban si durante su ejecución los préstamos se transformaban en no performantes.

En las finanzas de mercado, la tensión entre inmovilización y liquidez se encuentra mediatizada por los mercados secundarios de títulos de acreencia. Estos mercados, cuando funcionan normalmente, están organizados a fin de licuar la posesión de derechos sobre los activos inmovilizados. La liquidez se mantiene por medio de la profundidad de los mercados de capitales y la diversificación de las carteras de inversores institucionales, que son los grandes proveedores de fondos líquidos en los mercados donde compran títulos. Sin embargo, en este caso, la liquidez es muy diferente de la de los depósitos bancarios, considerada total y permanente puesto que los depósitos están asegurados y los bancos tienen acceso a la fuente última de liquidez fuera del mercado: los adelantos del banco central. A cambio, los mercados secundarios de los activos financieros no pueden ser totalmente líquidos, puesto

régimen de los acreedores, paralelamente, de instrumentos de disminución del costo de las deudas y transferencia de los riesgos.

Cuando la política monetaria se hizo deflacionaria, los gobiernos buscaron medios de financiación no monetarios, mientras los déficit aumentaban rápidamente con los crecientes costos de la protección social y el servicio de la deuda. Se volcaron a la promoción de títulos públicos que resultaran atractivos para los ahorristas. Los mercados de títulos públicos se transformaron en bases de los mercados de capitales: tasas de interés rectoras en la formación de los precios de activos, colocación de referencia en las estructuras de las carteras diversificadas, haberes refugiados en episodios de deterioro de la confianza.

Apoyándose en estos cambios macroeconómicos, una evolución estructural a largo plazo modificó la naturaleza de los activos financieros buscados por los agentes no financieros. A partir de la década del ochenta, es incontestable que el motor de la liberalización financiera es el comportamiento interno en el ámbito de elevadas tasas de interés de mercado. El envejecimiento de la población aumenta el peso de las clases de edad cuyo perfil intertemporal de consumo induce la demanda de acumulación de riqueza financiera. Durante los últimos quince años, aumentó sistemáticamente la ratio de la riqueza financiera con respecto al ingreso; es particularmente elevada en los Estados Unidos, donde en los años 1993 a 1997, alcanza 3,1 de renta disponible; en Francia o Alemania, dicha ratio es de alrededor del 1,8. Como las tasas de ahorro no progresaron de manera tendencial, e incluso han retrocedido durante estos quince años, ha sido gracias al aumento de los precios reales de los activos que componen la riqueza como ésta ha evolucionado más rápido que el ingreso. La elevada remuneración del ahorro, en forma de aumentos de capital, es una característica determinante del capitalismo patrimonial contemporáneo.

2. Una nueva lógica financiera

Los factores que acabamos de analizar han transformado totalmente la concepción de las finanzas en sus estructuras, comportamientos y regulaciones. Los inversores institucionales (fondos de pensión o fondos comunes de inversión) se han transformado en los agentes financieros que desempeñan el papel más importante en las colocaciones de capital.

El problema central de las finanzas, que gobierna la coloca-

“

El

envejecimiento de la población aumenta el peso de las clases de edad cuyo perfil intertemporal de consumo induce la demanda de acumulación de riqueza financiera.

”

otoño de 1996. ¿Se trata de una burbuja especulativa que lleva las anticipaciones del crecimiento futuro de las ganancias hacia promesas insostenibles, y por consiguiente anuncia una futura recesión? ¿O, por el contrario, se trata de una visión prospectiva que percibe una excepcional ola de innovaciones portadoras de nuevos mercados, lo que implicará un crecimiento más rápido que durante las dos décadas precedentes? En este ejemplo, si la primera interpretación es verdadera, el banco central debe actuar sin tardanza, pero con astucia, para moderar las anticipaciones de modo de iniciar la inevitable desaceleración sin provocar una recesión franca. Pero si la bolsa anuncia «una nueva era económica», una acción preventiva contra el exceso de optimismo podría provocar que el banco central fuera acusado de frenar indebidamente el dinamismo del sector privado.

El segundo ejemplo es el del crac de los mercados de obligaciones en 1994. A fines de 1993, ya era sólida la recuperación de la economía americana después de la recesión de 1990-1991. Las finanzas públicas mejoraban rápidamente y las ganancias aumentaban, de modo que los mercados de obligaciones preveían la continuación de una baja de las tasas de interés a fines de 1993. Los inversores institucionales habían adoptado posiciones especulativas a la baja de las tasas que resultaban muy importantes. No obstante, a comienzos de 1994, el banco central había diagnosticado el comienzo de una demanda interna que aumentaba demasiado rápido en relación con lo que se consideraba que la oferta estaba en condiciones de satisfacer. En febrero de 1994 la política monetaria se ajustó un poco, tomando los mercados desprevenidos. Esto desencadenó el pánico en los mercados de obligaciones, provocado por la venta masiva de los inversores que trataban de cerrar rápidamente sus posiciones. Las tasas de interés obligatorias en Estados Unidos y en Europa subieron al unísono, con una amplitud carente de medida común con la intención inicial de la política monetaria.

Estos ejemplos muestran que, en el universo de los mercados financieros, la política monetaria es menos instrumental o normativa que comunicacional. Esto sucede porque ella debe tomar en cuenta la sensibilidad de los mercados financieros. El banco central considera la opinión de los mercados, pero estos no emiten juicios independientes sobre la economía, sino que tratan de anticipar las acciones futuras del banco central. Este juego estratégico es mucho más complicado que un control óptimo, es decir, el hecho de guiar dinámicamente un sistema mecánico hacia un objetivo predeterminado: existe una doble trampa de exceso de actividad y de inercia.

Para salir de la indeterminación que resultaría de su juego de

espejos con los mercados, puesto que en un sistema de moneda fiduciaria puede validarse cualquier anticipación de inflación, el banco central anuncia, de maneras diferentes según los países, el anclaje nominal a mediano plazo. Es, de manera explícita o implícita, un objetivo de inflación. Debe ser comprendida como un punto focal que se aporta a los mercados financieros. No vale únicamente por la sola virtud de su publicación, sino por el marco institucional, previsible y verificable, dentro del cual el banco central despliega su acción de control monetario.

“
La apertura ante
la entrada de
capitales fue un
poderoso
incentivo para
reformular los
sistemas
financieros de los
países en
desarrollo.”

El anclaje nominal en el seno de un sistema financiero liberalizado en ningún caso es un regla monetaria automática. Es un marco institucional que codifica la comunicación del banco central, de manera que sus intenciones y las elecciones que guían sus reacciones ante la fluctuación y los impactos de todas clases no sean interpretados como una trasgresión a sus principios. La transparencia de la comunicación en el interior de un procedimiento codificado para preservar la flexibilidad de la táctica es la línea de conducta de los bancos centrales contemporáneos. En este marco, la estabilidad de los sistemas financieros es una preocupación que forma parte de la política monetaria.

III. Liberalización financiera en los países en desarrollo

Desde el comienzo de la década del noventa, la liberalización financiera desbordó ampliamente las fronteras de los países desarrollados. La apertura ante la entrada de capitales fue un poderoso incentivo para reformar los sistemas financieros de los países en desarrollo. Los que adoptaron esta vía pudieron recibir la nueva apelación de mercados emergentes, que les fue otorgada por las instituciones internacionales. Las condiciones precipitadas y brutales en las que se efectuó sin ninguna precaución la liberalización financiera desencadenaron una crisis que detuvo temporalmente el ascenso del poderío de estos países y debería sugerir una reevaluación de las vías y medios de integración internacional.

1. Las razones de la apertura financiera

A fines de la década del setenta, Argentina y Chile habían realizado una tentativa abortada y ruinosa de liberalización financiera. Con independencia de estos casos aislados, el endeudamiento internacional de los países en desarrollo luego de los choques petroleros había sido propio de los Estados o de agentes garantizados por éstos. Esa deuda soberana sufrió una

crisis de solvencia a partir de 1982, administrada por medio del rescalonamiento dentro del marco de planes de recuperación establecidos con el concurso del FMI. Este estableció una doctrina macroeconómica uniforme para satisfacer el servicio de la deuda. La transferencia de divisas a los acreedores debía realizarse por medio de la combinación de tasas de cambio reales competitivas y una gestión rigurosa de las finanzas públicas destinada a obtener balances corrientes excedentarios. Pero esa doctrina encontró considerables dificultades de aplicación. La depreciación de la tasa de cambio favorecía las rentas en los sectores protegidos de la economía; mantenía la inflación amplificadas por los conflictos de redistribución exacerbados por el rigor presupuestario. La espiral de la devaluación y la inflación arrastraba a los países a programas de estabilización sucesivos y poco convincentes; el crecimiento se veía sofocado y el peso de la deuda externa seguía aumentando.

De 1985 a 1988, bajo iniciativa americana, se inició un cambio del punto de vista, con el plan Baker y luego el programa Brady de reducción de deudas por medio de la conversión de la deuda bancaria en acciones y obligaciones. El objetivo era permitir el retorno de los países deudores a un mercado internacional de capitales ampliado hacia nuevos inversores para financiar un crecimiento no inflacionario. Hacia el final de la década, se intentaron experiencias de anclaje nominal del cambio en México y sobre todo en Argentina, con el fin de erradicar la inflación. El éxito de estas experiencias, en el momento de la recesión americana consecutiva a la del mercado inmobiliario y las dificultades bancarias, fue el punto de partida de una transformación de la doctrina predicada por el FMI con la bendición del G7.

La liberalización financiera ha sido recomendada para ser la punta de lanza de cambios estructurales que se suponía deberían mejorar la rentabilidad del capital en los países con un fuerte potencial de crecimiento industrial. El anclaje nominal de la tasa de cambio al dólar reemplazó las tasas de cambio flexibles para alentar la movilidad de los capitales reduciendo los riesgos cambiarios. Debería acrecentarse la capacidad de endeudamiento de los países, y en los países en los cuales los mercados financieros locales eran rudimentarios, debían crearse instrumentos de deuda en forma de títulos financieros. El ahorro interno, pues, iba a beneficiarse con una mayor competencia entre los tomadores de préstamos y por consiguiente, con una mejora de su remuneración. Esto debía implicar una mayor eficacia en la asignación de capitales. Finalmente, la liberalización

posibilitaba que la balanza de pagos se encarara de manera inversa: en lugar de buscar excedentes corrientes en lo alto de la balanza, se esperaban entradas de capitales por lo bajo, de lo que resultaría un déficit de la balanza corriente. Pero se suponía que éste no expresaría desequilibrios, puesto que surgía del equilibrio entre el ahorro y la inversión a escala mundial, donde la mayor rentabilidad de los países emergentes atraía naturalmente los préstamos y colocaciones de las instituciones financieras de los países desarrollados.

“

En América Latina, las entradas de capital sustituyeron un ahorro interno que se hundió en el sector privado.

”

A partir de 1991, la aplicación de esta doctrina desencadenó entradas de capital más allá de toda esperanza. Las reservas de cambio se acumularon, haciendo que las economías fueran muy líquidas y provocando olas de euforia en los países beneficiarios. El equilibrio ahorro-inversión interna se conformó según modelos contrastantes en América Latina (con la excepción de Chile que ahora tenía estrictos controles de capitales) y en Asia.

En América Latina, las entradas de capital sustituyeron un ahorro interno que se hundió en el sector privado. De este modo, financiaron el consumo de las clases sociales acomodadas. México fue el caso de escuela, con una excesiva valorización del 20% de la tasa de cambio real entre 1989 y 1994 y un déficit corriente llevado al 8% del PBI en 1994.

En Asia, los aportes de capitales extranjeros resultaron complementarios del ahorro interno, que siguió siendo muy elevado. La abundancia de crédito permitió sostener ritmos de crecimiento muy altos, con un exceso de inversiones que desbordaba en sobrecapacidades industriales (Corea) o en el desencadenamiento de la especulación inmobiliaria (Tailandia, Malasia).

Aunque las condiciones macroeconómicas hayan sido diferentes, el factor decisivo de la inestabilidad provocada por la liberalización financiera fue, en todos los casos, la fragilidad de los bancos endeudados en dólares y dadores de crédito en monedas locales. Los bancos acumularon los riesgos de crédito, vencimiento y cambio. La fragilidad bancaria acrecentó la vulnerabilidad ante la entrada de capitales cada vez más especulativos y restringió los medios de la política monetaria para luchar contra la especulación.

2. La crisis financiera

Fueron numerosas las crisis financieras inducidas por la liberalización en los países en desarrollo. La primera de ellas estalló en México a fines de 1994 y concernía sobre todo a la

deuda pública a corto plazo. Luego, la crisis de los países emergentes de Asia comenzó en Tailandia en julio de 1997 y alcanzó su paroxismo en el conjunto de la región desde mediados de octubre hasta fines de diciembre del mismo año. Esta última crisis tuvo repercusiones que se extendieron al conjunto de los países emergentes y en transición que habían iniciado el camino de la liberalización financiera. Su origen era el exceso de endeudamiento de los agentes privados. Pero la inestabilidad tuvo consecuencias sobre países cuya deuda pública fue juzgada insostenible por opiniones financieras que se habían vuelto muy pesimistas y muy nerviosas. Fueron Rusia en agosto de 1998 y Brasil en varias oportunidades, hasta enero de 1999.

Todas estas crisis tuvieron en común el endeudamiento internacional en divisas extranjeras, que crecía cada vez más rápido cuando los capitales se veían atraídos por rendimientos más elevados que los ofrecidos en el país de origen de los prestadores, fenómeno que se combinó con regímenes de cambio rígidos que los inversores extranjeros consideraban sólidos. Los bancos locales resultaron ser los eslabones débiles de esta integración financiera por el endeudamiento. Acumularon riesgos al contraer deudas a corto plazo en divisas y, según los casos, financiando en moneda local operaciones especulativas o inversiones industriales de rentabilidad dudosa.

De este modo, la huida hacia adelante de la liberalización financiera, a falta de una reglamentación que diversificara los riesgos e impusiera provisiones mínimas de capital, pero también sin una supervisión bancaria digna de tal nombre, resultó un terreno propicio para que maduraran las crisis. La falta de control público sobre el sistema financiero, en efecto, permitió que se subvaloraran los riesgos y que contrajeran deudas excesivas ciertos bancos que no tenían ninguna experiencia en la gestión descentralizada del riesgo en los mercados financieros en competencia.

Estas debilidades en los países importadores de capitales internacionales han sido señaladas hasta el cansancio. Indudablemente, tales señalamientos tienen su parte de verdad, pero la insistencia unilateral en considerarlos como únicas causas de las crisis financieras es parcial y peligrosa, puesto que deja de lado la responsabilidad de prestadores e inversores de los países desarrollados. Sobre todo, hace creer que las crisis sólo son efecto de la torpeza de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales. Un poco más de experiencia y transparencia, y el aprendizaje del riesgo, deberían

“

Un poco más de experiencia y transparencia, y el aprendizaje del riesgo, deberían promover una globalización financiera autorreguladora, capaz de disciplinar los comportamientos imprudentes.

”

promover una globalización financiera autorreguladora, capaz de disciplinar los comportamientos imprudentes. La eficacia de los mercados se impondría en beneficio de todos los actores de una economía mundial al mismo tiempo dinámica y estable.

Esta ideología complaciente de la liberalización financiera se ha visto desmentida por la historia. Las crisis financieras han sido recurrentes desde que los títulos financieros representan esperanzas de beneficios. Siempre y en todas partes, las pasiones colectivas llevaron los precios de los activos a alturas vertiginosas, para ser seguidas por hundimientos no menos espectaculares. Siempre y en todas partes, las olas ascendentes de compras fueron racionalizadas por quienes participaban en ellas, antes de que las ventas de pánico fueran denunciadas con vehemencia como acontecimientos irracionales.

Más allá de los contextos singulares de cada crisis, la razón última de su repetición se encuentra en la lógica de las finanzas de mercado definida más arriba. La liquidez de los mercados forma parte del imaginario colectivo de los participantes, no de la realidad objetiva. Dicha liquidez se deteriora brutalmente en cuanto se plantea una duda con respecto a la opinión común que hasta ese momento prevalecía. Cuando esta opinión se ve sometida a un test de realidad, cada uno quiere realizar su propio test porque piensa que los demás van a hacerlo, y la liquidez se evapora. Se produce la discontinuidad de los precios bajo la presión de ventas en un solo sentido, cuando un agente externo al mercado no funciona como contrapeso.

Es lo que sucedió en Asia con los mercados de cambio. Lejos de ser la fluctuación de un equilibrio que garantizara la continuidad de los movimientos de precios, la crisis es la ruptura discontinua de un equilibrio, en este caso el del anclaje nominal de monedas asiáticas al dólar. La posibilidad de equilibrios múltiples resultante de la paradoja de la liquidez es la condición previa para las crisis financieras. Es por esta razón que las crisis producen cambios cuya aparición súbita y amplitud carecen de medida común con la variación previa de las magnitudes macroeconómicas llamadas "fundamentales".

Las crisis financieras tienen otro aspecto desconcertante: el contagio. Cuando falta la liquidez en un mercado importante, implicando el hundimiento del activo que no puede venderse sin una severa pérdida, las necesidades de liquidez se acrecientan a fin de financiar las pérdidas, al mismo tiempo que desaparecen las contrapartidas. Los operadores deben pues reportarse a otros mercados cuya liquidez se ve sometida a prueba con los mismos efectos. Es posible que se produzca una desconfianza generalizada en un conjunto de mercados, creando

caídas de precios estadísticamente correlacionadas, hasta que la sed de seguridad de los inversores los conduzca hacia mercados que son lo bastante firmes porque están sostenidos por un prestador en último término. Por ello siempre existe una fuga hacia la calidad que reduce sensiblemente la diversidad de las carteras durante las crisis e incluso cierto tiempo después, mientras los inversores siguen desconfiando con respecto a nuevas oportunidades de ganancia.

La mayor parte de las crisis financieras tienen dimensión internacional porque las finanzas tienden a globalizarse impulsadas por la búsqueda de beneficios, mientras que las monedas están segmentadas por múltiples soberanías. Esta disparidad impide instituir un prestador internacional en último término, como sucede en las naciones desarrolladas. Es necesario remitirse a cooperaciones contingentes *ad hoc* entre bancos centrales que están lejos de funcionar de modo satisfactorio. Por consiguiente, las crisis financieras siguen teniendo un futuro promisorio.

Bibliografía

- AGLIETTA M., *Macroéconomie financière*, 2ª ed., La Découverte, 1998.
- BERNANKE A., LAUBACH T., MISHKIN F. y POSEN, A.: *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*, Princeton University Press, 1999.
- CARTAPANIS A., (éd) *Turbulences et spéculations*, Économica, 1996.
- DAVIS E. P., *Pension funds, Retirement-Income security and Capital Markets, an International Perspective*, Oxford University Press, 1995.
- GOODHART C., *The Central Bank and the Financial System*, MIT Press, Cambridge M.A., 1995.
- KINDLEBERGER C. P., *Manias, Panic and Crashes*, 2ª ed., Mac Millan 1989.
- LORDON F., *Les Quadratures de la politique économique*, albin Michel, 1997.
- MEREUX A. y MARCHAND C., "Les marchés financiers américains", *Le Monde Éditions*, 1995.

“
 La mayor parte de las crisis financieras tienen dimensión internacional porque las finanzas tienden a globalizarse impulsadas por la búsqueda de beneficios.
 ”

Financiamiento externo y crecimiento en América Latina

El presente trabajo analiza los vínculos entre el financiamiento externo y el crecimiento de América Latina y el Caribe, en una perspectiva caracterizada por la recurrente vulnerabilidad financiera externa de los países de la región. En su desarrollo se consideran, sucesivamente, el proceso que condujo a la crisis de 1998-1999 y las relaciones entre ella, las condiciones macroeconómicas fundamentales y la percepción del riesgo país. Luego se analizan los nexos entre el financiamiento externo y el crecimiento económico regional y los límites y riesgos de un endeudamiento externo excesivamente centrado en el financiamiento de mercado. Finalmente, entre las enseñanzas de la crisis reciente, se subraya la importancia de desarrollar un mercado local de la deuda pública de largo plazo, como uno de los temas más destacados de la agenda financiera regional.

External financing and growth in Latin America

This study analyzes the links between external financing and Latin American and Caribbean growth from the perspective of the recurring external financial vulnerability of the countries of the region. The paper successively considers the process that led up to the 1998-1999 crisis and the relationship between this crisis, fundamental economic conditions and country-risk perception. Subsequently, the analysis looks into the ties between external financing and regional economic growth and the limits and risks of indebtedness that relies excessively on market financing. Finally, emphasis is made on one of the lessons drawn from the recent crisis, namely on the importance of developing a local market for long-term public debt making it a priority issue of the regional financial agenda.

Financement externe et croissance en Amérique Latine

Les auteurs de ce travail se penchent sur la relation existante entre le financement externe et la croissance de la région Amérique Latine-Caraïbes, à la lumière de la récurrente vulnérabilité financière externe des pays de la région. Sont étudiés notamment le processus ayant conduit à la crise de 1998-1999, ainsi que les liens entre cette crise, les conditions macroéconomiques fondamentales et le facteur risque par pays. L'étude porte ensuite sur la relation entre le financement externe et la croissance économique régionale, et les limites et risques d'un endettement externe exagérément fondé sur le marché des capitaux. Finalement, parmi les leçons à tirer de la crise récente, les auteurs soulignent la nécessité de mettre en œuvre un marché local de la dette publique à long terme, un sujet des plus importants dans l'agenda financier de la région.

Financiamento externo e crescimento na América Latina

O presente trabalho analisa os vínculos entre o financiamento externo e o crescimento da América Latina e do Caribe dentro de uma perspectiva caracterizada pela recorrente vulnerabilidade financeira externa dos países da região. No seu desenvolvimento são considerados, sucessivamente, o processo que levou à crise de 1998-1999 e as relações entre as mesmas, as condições macroeconômicas fundamentais e a percepção do risco país. A seguir se analisam os nexos entre o financiamento externo e o crescimento econômico regional e os limites e riscos de uma dívida externa excessivamente centralizada no financiamento de mercado. Finalmente, entre o que se pôde aprender da recente crise, destaca-se a importância de desenvolver um mercado local da dívida pública a longo prazo, como um dos temas mais ressaltantes da agenda financeira regional.

Financiamiento externo y crecimiento en América Latina

♦ Egidio Luis Miotti y Carlos Quenan

Profesores de la Universidad de París XIII.

Introducción

A pesar de la persistencia de importantes fragilidades estructurales (déficits públicos significativos en ciertos países, peso relativamente elevado del endeudamiento externo, bajas tasas de ahorro nacional), al comienzo de la segunda mitad de los 90 se perfilaba un futuro bastante favorable para la región latinoamericana. Después de la pausa que siguió a la crisis mexicana de fin de 1994-comienzo de 1995, América Latina fue una de las primeras beneficiarias del retorno de los flujos de capitales de origen privado hacia los países en desarrollo en el transcurso del periodo que va de 1996 a mediados de 1997. Este año fue, incluso, el de más elevado crecimiento de la década.

Primer prestatario en un mercado de bonos cada vez más especulativo, la región devenía, sin embargo, cada vez más dependiente de la percepción de los inversores. Y ésta se modificó radicalmente con la irrupción de las crisis asiática y rusa. A través del contagio, primero en el plano financiero, y luego en el comercial, la crisis alcanzó rápidamente América Latina, hasta convertir a la región en una importante fuente de incertidumbre. Este proceso, que desembocó en la crisis brasileña, se tradujo en una brusca desaceleración del crecimiento y en la degradación de los principales indicadores macroeconómicos de la región en el período 1998-1999.

La crisis de 1998-1999 ha confirmado la recurrente vulnerabilidad financiera externa de la región. En este marco, este trabajo analiza los vínculos entre el financiamiento externo y el crecimiento de América Latina y el Caribe en la fase actual caracterizada por la preponderancia de la finanza de mercado, a través de la emisión de bonos.

En la primera sección se recapitula el proceso que, a partir de impactos exógenos, condujo a la crisis y a la pérdida de dinamismo del crecimiento regional en 1998 y 1999. En la

“
La inestabilidad intrínseca de los mercados financieros desregulados acrecienta la volatilidad de las variables nominales y puede transformar el menor accidente en crisis global.
 ”

segunda sección se profundiza el análisis de las relaciones existentes entre las crisis financieras, las condiciones macroeconómicas fundamentales y la percepción del riesgo país. En la tercera sección se reseñan las relaciones entre el crecimiento económico regional y el financiamiento externo tal como se han puesto en evidencia en los años 90 y se realizan algunas consideraciones sobre el comportamiento de los mercados de capitales en el año 2000 y sobre las perspectivas en materia de costo y acceso a los recursos financieros externos para las economías de la región. En la cuarta sección se analizan los límites y los riesgos de los flujos de endeudamiento externo excesivamente centrados en el financiamiento de mercado. Finalmente, a modo de conclusión, se presentan algunas enseñanzas de la crisis reciente.

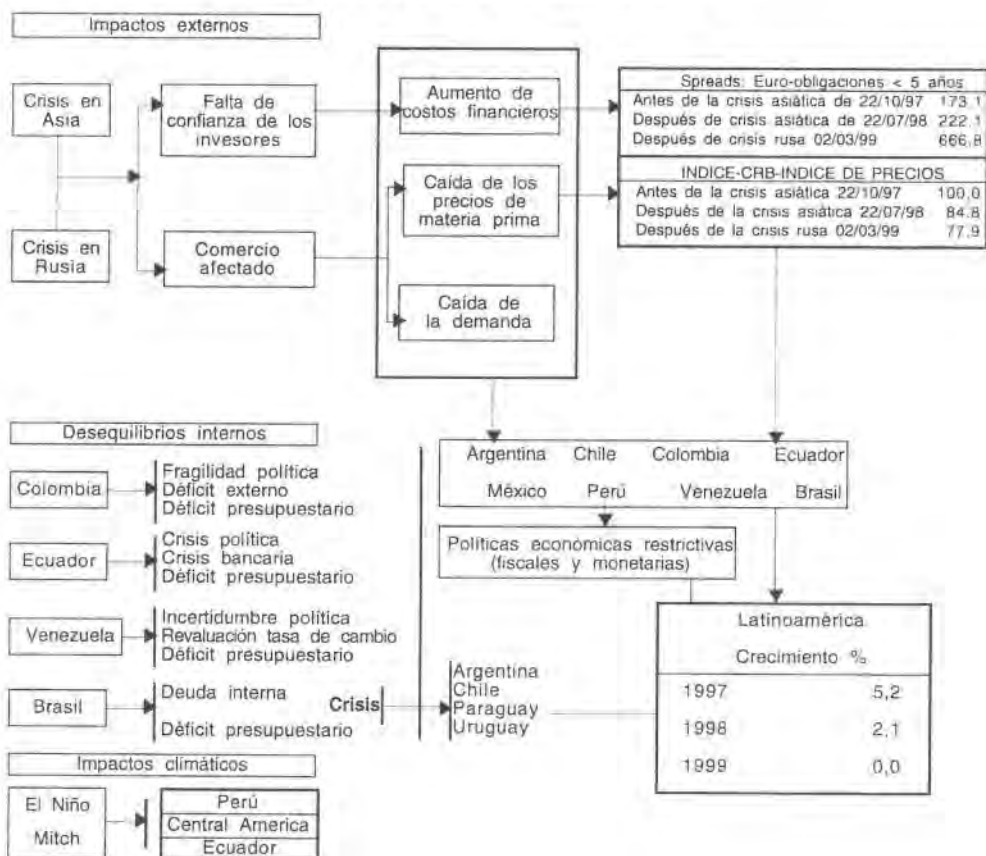
I. Contagio y fragilidades estructurales: el despliegue de la crisis

Ajena al surgimiento de la crisis financiera internacional, América Latina no pudo escapar a ella¹. Insertos en el proceso de globalización financiera mediante los programas de liberalización y apertura instaurados desde mediados de los años 80, los países de la región han aprovechado las oportunidades brindadas por ese proceso. En particular, los agentes privados han beneficiado de un acceso ampliado a los flujos financieros internacionales, acrecentando de ese modo la capacidad de producción.

Pero la inserción en la mundialización también conlleva riesgos. La inestabilidad intrínseca de los mercados financieros desregulados acrecienta la volatilidad de las variables nominales y puede transformar el menor accidente en crisis global. Es ese riesgo sistémico el que se concretizó como consecuencia de la crisis de la moneda tailandesa (baht), que explotó en julio de 1997. La propagación del impacto exógeno generado por las crisis asiática y rusa de 1997 y 1998 por los canales financieros y comerciales constituyó el primer acto de la crisis en América Latina (Gráfico 1).

En efecto, la dimensión externa de la crisis encareció e hizo escaso el financiamiento exterior, a través de un fenómeno de contagio que afectó al conjunto de los títulos emergentes. Este fenómeno se explica en parte por el pánico, que empujó a los

Gráfico 1: La crisis latinoamericana



Fuente: Mioti E. L., C. Quenan y N. Ricœur-Nicolaï (1999)

inversores a refugiarse en valores más seguros, poco sujetos a valoraciones desfavorables del riesgo (la llamada huida hacia la calidad o *flight to quality*). Pero él resulta fundamentalmente de la estrategia de asignación de cartera de los inversionistas internacionales, que compensan sus pérdidas con la venta de los activos que ofrecen tasa en ese momento los mejores rendimientos. En ambos casos, América Latina resultó duramente perjudicada.

Al mismo tiempo, las balanzas corrientes de los países latinoamericanos eran afectadas por la caída de la demanda y de los precios mundiales. La conjunción de los efectos financieros y comerciales de la crisis internacional golpeó fuertemente a la región en la medida en que sus economías

presentaban importantes fragilidades estructurales: principalmente, peso elevado de la deuda externa y la fuerte especialización en los productos de base. América Latina, que ha heredado dichos puntos débiles de su modo de inserción anterior, estaba especialmente expuesta. Estas falencias estructurales contribuyeron a reforzar la desconfianza de los mercados.

Ahora bien, simultáneamente, la dimensión externa de la crisis, al imponer la implementación de políticas monetaria y presupuestaria restrictivas (primero en Brasil, debilitado por los efectos de contagio suscitados por el ataque contra la moneda de Hong Kong, y en los países cuyos ingresos tributarios fueron afectados por la caída de los precios de materias primas, luego en el mayor parte de la región), se combinó con las debilidades financieras o macroeconómicas internas. Dicha combinación, en el caso de determinados países de América Latina caracterizados por presupuestos todavía desequilibrados, peso elevado del endeudamiento público, sistemas financieros convalecientes desde las crisis de 1995, regímenes cambiarios con escasa credibilidad y, a veces, incertidumbres políticas, produjo efectos virulentos. Los países que constituían los eslabones más débiles fueron seriamente desestabilizados: Colombia, Ecuador, Venezuela y, sobre todo, Brasil.

Con la crisis brasileña de enero de 1999 el epicentro de la crisis internacional se desplazó finalmente a América Latina. El abandono del régimen cambiario (basado en una tasa de cambio cuasi fija) que constituyó la piedra angular de la exitosa lucha contra la inflación llevada adelante desde la instauración del Plan Real se produjo después de varios meses de pulseada entre las autoridades brasileñas y los mercados financieros. A pesar de la firma de un acuerdo con el FMI que preveía un sustancial paquete de ayuda externa, el importante ataque especulativo sufrido por el real desde el estallido de la crisis rusa sólo pudo ser repelido mediante una pérdida de reservas internacionales de alrededor de 40.000 millones de dólares entre finales de julio de 1998 y enero de 1999 y una espectacular alza de la tasa de base del Banco Central que, al pasar de 19% a casi 50%, hacía insostenible la dinámica del endeudamiento público interno. Durante la segunda mitad de 1998 la situación brasileña pasó a tener una importancia crucial en el escenario internacional:

el desplome de la divisa brasileña, inmediatamente después del derrumbe del rublo, podía provocar la instalación de la crisis en América Latina, una degradación de la posición de los bancos internacionales —en particular norteamericanos— muy comprometidos en la región y, de rebote, debilitar al dólar en el momento en que se expresaban dudas acerca de la continuidad de la expansión de la economía norteamericana y se especulaba sobre el advenimiento de una deflación mundial.

Sin embargo, los efectos financieros de la crisis cambiaria brasileña —que se tradujo en una fuerte devaluación del real— fueron limitados. En realidad, el derrumbe de la moneda brasileña cerró un ciclo de crisis cambiarias y financieras de los países emergentes y fue eclipsada por el crecimiento mundial, que se aceleró en 1999 gracias a la prosecución del empuje de la economía estadounidense, los renovados bríos de las economías europeas y la reactivación en Asia. Inesperadamente, habida cuenta de los efectos inflacionarios inducidos por la devaluación y la implementación de políticas monetarias y fiscales restrictivas, el propio Brasil realizó un desempeño macroeconómico mucho mejor que lo previsto. La inflación, aunque en ascenso respecto de 1998, fue mantenida bajo control, y el crecimiento de la economía brasileña fue ligeramente positivo en 1999.

Con todo, el impacto en términos de crecimiento, en particular a través de los vínculos comerciales de Brasil con sus socios el seno del Mercosur, fue considerable. Argentina, fuertemente afectada por la brusca depreciación del real y el retroceso del comercio intraregional, se hundió en la recesión. Chile, por su parte, vivió su primera recesión después de quince años de crecimiento ininterrumpido. La depresión de la actividad económica fue mucho más marcada en Colombia, Ecuador y Venezuela, lo cual se tradujo en una fuerte caída de los intercambios al interior de la Comunidad Andina de Naciones.

Así, América Latina vivió en 1999 el peor año de la década. La caída de las entradas de capital, junto al alto monto de los pagos al exterior por intereses y dividendos se tradujo en una transferencia neta negativa de recursos financieros por primera vez desde 1990. De todas formas, el año terminó con una situación de estancamiento de la actividad económica debido a las buenas performances macroeconómicas de los pequeños

“

El derrumbe de la moneda brasileña cerró un ciclo de crisis cambiarias y financieras de los países emergentes y fue eclipsada por el crecimiento mundial.

”

países de América Central y el Caribe y, sobre todo, de México, que beneficiaron del fuerte crecimiento de la economía estadounidense (Cuadro 1). En el caso de México, el dinamismo de las exportaciones de manufacturas se conjugó con el incremento de los precios del petróleo, lo cual mejoró la situación presupuestaria y permitió el repunte de la economía tras la desaceleración suscitada por las políticas fiscales y monetarias restrictivas aplicadas en 1998.

Cuadro 1
El crecimiento en América Latina

(En %)	1981-90	1991-99	1997	1998	1999
Total América Latina	1,0	3,2	5,4	2,1	0,0
Sub total 19 países	1,0	3,2	5,5	2,1	0,0
Argentina	-0,7	5,0	8,0	3,9	-3,3
Bolivia	0,2	3,9	4,1	4,6	1,0
Brasil	1,3	2,5	3,8	0,0	0,4
Chile	3,0	6,0	7,0	3,1	-1,4
Colombia	3,7	2,5	2,7	0,7	-5,2
Costa Rica	2,2	4,1	3,5	5,5	7,5
Ecuador	1,7	1,9	3,9	1,0	-7,2
Salvador	-0,4	4,4	4,2	3,2	2,3
Guatemala	0,9	4,2	4,3	5,0	3,6
Haití	-0,5	-1,2	1,5	3,2	2,3
Honduras	2,4	3,1	5,0	3,9	-1,9
México	1,8	3,1	6,8	4,9	3,4
Nicaragua	-1,5	3,2	5,5	4,2	6,0
Panamá	1,4	4,7	4,7	4,4	2,8
Paraguay	3,0	2,1	2,4	-0,6	0,0
Perú	-1,2	4,7	8,6	0,1	2,8
Dominicana	2,4	5,0	7,1	6,0	7,0
Uruguay	0,0	3,2	5,0	4,6	-2,5
Venezuela	-0,7	1,9	6,6	-0,2	-7,0
Cuba	3,7	-2,1	2,5	1,5	6,0
Sub total Caribe	0,1	2,0	1,8	1,8	3,1
Antigua	6,1	2,9	5,7		
Barbados	1,1	1,4	2,6	4,8	2,5
Belice	4,5	3,5	4,0	1,3	
Dominica	4,4	2,6	2,6	3,5	
Granada	4,9	2,9	4,7	5,0	
Guyana	-2,9	6,6	6,2	-1,3	1,8
Jamaica	2,2	0,4	-2,1	-0,7	-1,1
Saint Kitts y Nevis	5,8	4,3	7,2	1,7	
San Vicente y las Granadinas	6,5	3,2	3,2	5,5	
Santa Lucía	6,8	1,9	2,9	1,9	3,9
Suriname	0,5	1,4	3,6		
Trinidad y Tobago	-2,6	3,0	3,2	3,3	6,9

Fuente: CEPAL.

Conviene ahora profundizar el análisis de las relaciones existentes entre las crisis financieras, la evolución de las condiciones macroeconómicas fundamentales y la percepción del riesgo país.

Habida cuenta que una fuerte proporción del financiamiento externo de la región proviene de la emisión de obligaciones soberanas en el mercado de bonos y que este mercado, en la mayoría de los casos, se rige por la percepción general de la relación riesgo/rendimiento² (el primero medido como la probabilidad asociada al riesgo de *default*, o riesgo de incumplimiento de las obligaciones soberanas de un país y el segundo medido a través la tasa de interés deducida una ganancia sin riesgo – en general, la tasa de interés de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos), resulta interesante observar la evolución objetiva del riesgo país y de los diferenciales asociados tanto a las nuevas emisiones como a las cotizaciones de los bonos existentes en el mercado entre 1997 y 1999.

Para poder construir una escala latinoamericana de riesgo país, estudiar su evolución y poder comparar con la percepción de los operadores del mercado de eurobonos, que se expresa a través del nivel de los diferenciales negociados, se ha utilizado una técnica tendiente a reducir un gran número de variables cuantitativas en una pocas que resuman la información total contenida en el conjunto: el análisis factorial de correspondencias múltiple (ver Recuadro 1).

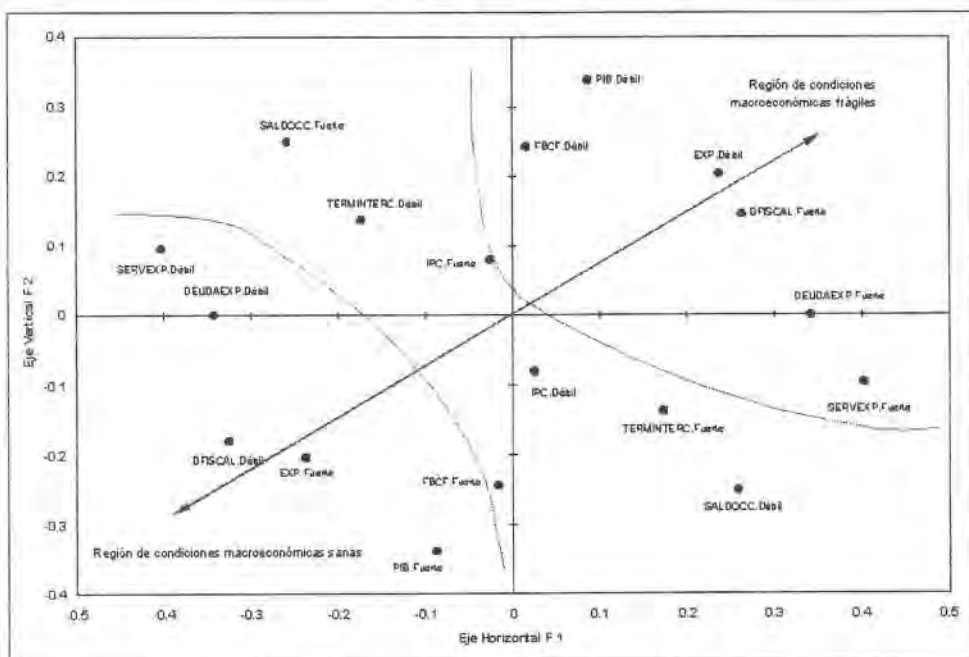
El análisis se realizó para 19 países de la región y con los datos macroeconómicos correspondientes a los años 1997 y 1999. El gráfico 2 muestra el resultado del análisis: el eje horizontal F1 puede ser interpretado como una variable representativa del estado de los equilibrios externos (crecimiento de las exportaciones, nivel de endeudamiento, saldo en cuenta corriente) y el eje vertical como una variable representativa del estado de los equilibrios internos (crecimiento del PIB, inflación, saldo presupuestario, nivel de inversión).

La dirección positiva del eje horizontal F1 asocia las economías latinoamericanas con endeudamiento elevado. La dirección positiva del eje vertical F2 asocia las economías del continente que presentan tasas de crecimiento y de inversión débiles con respecto a la muestra de países. En consecuencia, la región (cuadrante nordeste) delimitada por ambas direcciones

positivas puede definirse como una zona de condiciones macroeconómicas frágiles (o fragilizados por la existencia de shocks externos desfavorables). De manera simétrica, la región delimitada por las direcciones negativas de ambos ejes (cuadrante sud-oeste) representa una zona de condiciones macroeconómicas sólidas³.

El Gráfico 3 muestra la proyección de los países en el espacio definido por las condiciones macroeconómicas fundamentales.

Gráfico 2
La proyección de las condiciones macroeconómicas fundamentales de la región en 1997 y 1999



El impacto de la crisis financiera internacional (particularmente las crisis asiática y rusa) sobre América Latina se traduce en un deterioro relativamente marcado de las condiciones macroeconómicas fundamentales de la región, a través de los canales de transmisión señalados anteriormente.

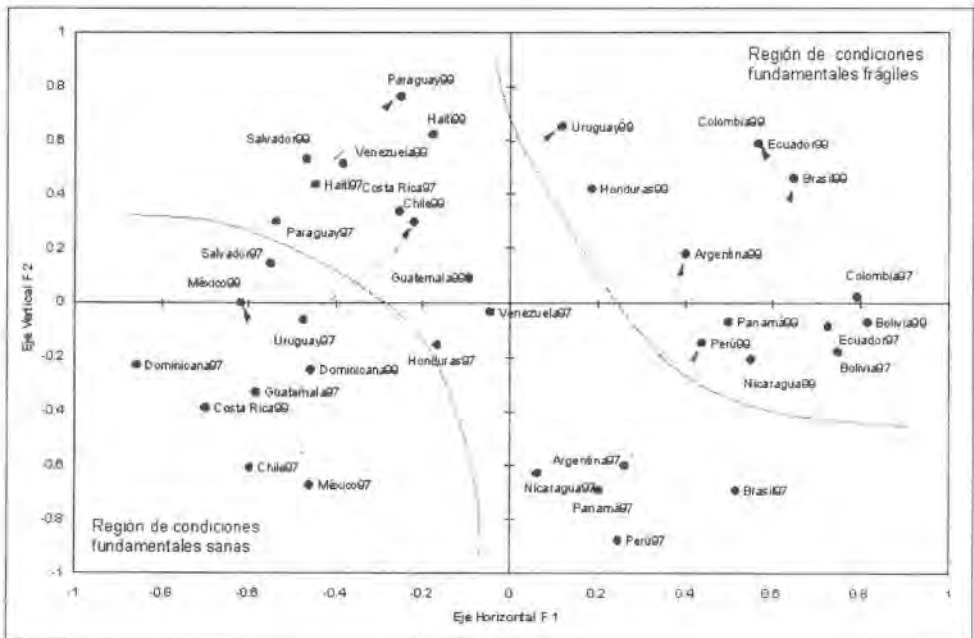
En el Gráfico 3 se observan estos desplazamientos: fuerte deterioro relativo de las condiciones macroeconómicas fundamentales de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Uruguay, Chile, Paraguay e incluso (aunque en mucho menor medida) de México.

Este deterioro de las condiciones macroeconómicas funda-

mentales debe traducirse necesariamente en degradaciones importantes en la percepción que los operadores en el mercado financiero internacional tienen del riesgo país de las economías de la región. Consecuentemente, dichos mercados financieros tenderán a disminuir los precios de los activos en cartera (cotización de los bonos) y aumentar la tasa de rendimiento exigida (aumento de los diferenciales), tanto para mantenerlos en cartera como para aceptar nuevas emisiones (Recuadro 2).

Este proceso de alza de diferenciales (de baja de las cotizaciones de los títulos soberanos) y la consecuente baja en la liquidez de los mercados financieros internacionales

Gráfico 3
Las economías latinoamericanas en el espacio factorial



Recuadro 1
El análisis factorial de correspondencias múltiples (AFCM)

El análisis factorial de correspondencias múltiples (AFCM) permite estudiar una asociación de variables que se funda sobre una dicotomización de cada una de ellas en torno de la media calculada para la muestra. Es posible entonces caracterizar los países de la muestra conforme ellos se sitúen por encima o por debajo de la mediana. Este método de análisis es extremadamente

sensible a la manera como es definida la muestra. Esto supone siempre un razonamiento en términos relativos. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, el cociente Deuda Externa/Exportaciones no se juzga elevado en lo absoluto, sino simplemente en el seno de la muestra utilizada.

Este método constituye un instrumento adecuado para analizar la estructura subyacente a un gran número de variables. Ello permite reducir un gran número de variables (cualitativas y/o cuantitativas) en un pequeño número de variables independientes (los factores). Estas últimas, que resultan de la combinación de variables de base en función de su grado de asociación, constituyen los ejes factoriales ortogonales. Estos ejes definen los espacios en los cuales los países de la muestra son proyectados.

Cuadro 2
Los resultados del AFCM

Identificación	Variable	Eje F1	Eje F2	Total
Porcentaje de la información resumida:		38,56	24,80	63,35
Contribución de las variables a la formación de los ejes				
PIB	Crecimiento del PIB	5,14	76,24	81,38
FBCF	Inversión/PIB	0,20	44,46	44,66
IPC	Inflación	0,52	5,21	5,73
SERVEXP	Servicios de la deuda/Exportaciones	86,30	4,95	91,25
DEUDAEXP	Deuda externa/exportaciones	72,16	0,00	72,16
SALDOCC	Saldo en cuenta corriente/PIB	40,51	37,88	78,39
DFISCAL	Saldo fiscal	55,12	16,81	71,92
EXP	Crecimiento de las exportaciones	38,02	28,06	66,08
TERMINTERC	Evolución de los términos del intercambio	21,76	13,66	35,41

Recuadro 2
La relación riesgo-país y el diferencial (spread) de las obligaciones soberanas

Tomando como base los resultados del AFCM y a partir de los promedios anuales de cotización de las obligaciones soberanas de los países de la región para 1997 y 1999, se estimó la ecuación siguiente:

$$\text{Diferencial} = C + a \text{ Eje F1} + b \text{ Eje F2} + c \text{ Eje F1}^2 + d \text{ Eje F2}^2 + e \text{ Corto Plazo} + f \text{ D1999}$$

Diferencial: corresponde al rendimiento de 63 bonos soberanos latinoamericanos (en puntos de base con respecto a US T-bills de idéntica duración).

C: una constante, representativa del diferencial promedio de la región, con condiciones macroeconómicas fundamentales para cada país idénticos al promedio regional. Su signo esperado es positivo.

Eje F1: corresponde a las coordenadas del país con respecto al eje factorial consignado. De acuerdo con los resultados del AFCM, la direcciones positivas de los ejes deberían mostrar un aumento del diferencial, por lo que se esperan signos positivos de los coeficientes asociados a dichas variables.

Eje F2²: corresponde al cuadrado de las coordenadas del país con respecto al eje factorial consignado. Esta variables permiten de captar efectos no lineares (acumulativos). Su signo puede ser negativo o positivo.

Variable dependiente: SPREADS

Método: mínimos cuadrados ordinarios

Observaciones incluidas: 63

White Heteroskedasticity - Consistent Standard Errors & Covarian

Variable	Coefficiente	t-Statistic	Prob.
C	334,70	8,124	0,000
EJE F1	105,37	4,160	0,000
EJE F2	34,79	0,729	0,469
EJE F1 ¹	-221,32	-2,909	0,006
EJE F2 ²	290,96	3,737	0,001
CORTO PLAZO	-179,57	-7,240	0,000
D1999	258,61	6,726	0,000
DUMED97	259,94	9,029	0,000
DUMED99	3.191,53	87,892	0,000
R ²	0,97	F-statistic	206.106
Log like lihood	-330,14	Prob (F-statistic)	0,000
Durbin-Watson	1,755		

Corto Plazo: variable "dummy" (binaria) que señala los bonos de plazo de vencimiento inferior a siete años desde 1997. Esta variable capta la diferenciación que realiza el mercado entre colocaciones de corto plazo y de largo plazo. Dado que, a mayor riesgo, la preferencia por la liquidez aumenta, el coeficiente de esta variable debería ser negativo.

D1999: Variable “dummy” que toma valor 0 si el diferencial utilizado es medido en 1997 o el valor 1 si es medido en 1999. Esta variable debería captar aumentos del diferencial entre 1997 y 1999 no explicados por los fundamentales (por ejemplo, una percepción del riesgo latinoamericano que denotó una desconfianza generalizada en la capacidad de pago de la región).

Los resultados son plenamente satisfactorios. El signo de los coeficientes es el previsto y el ajuste aparece de muy buena calidad econométrica: el coeficiente de correlación es cercano a la unidad ($R^2=0.97$) y el DW demuestra la ausencia de autocorrelación de errores. La ecuación fue calculada eliminando los problemas de heterocedasticidad (heteroskedasticity).

En la estimación fue necesario agregar una variable binaria para el caso de Ecuador, habida cuenta de la inestabilidad que sufrió este país desde 1997, que desembocó en el default de 1999. Estas dos variables binarias son fuertemente significativas.

Es importante subrayar dos resultados:

El primero tiene que ver con las condiciones macroeconómicas fundamentales: la fuerte significación de los coeficientes asociados a los ejes (sean lineales o cuadráticos). Ello implica que los mercados financieros tienen en cuenta el estado de las condiciones macroeconómicas fundamentales para fijar los diferenciales.

El segundo, expresado en la significación econométrica importante de la variable D999: paradójicamente (o independientemente del estado macroeconómico de los países de la región), los diferenciales verificados en 1999 son 258 puntos de base superiores a los que se hubieran negociado los bonos, teniendo en cuenta únicamente la deterioro de las condiciones macroeconómicas fundamentales. En otras palabras, esta variable representa el comportamiento de exacerbación de la percepción negativa de los inversores con respecto a la región.

III. Crecimiento y financiamiento externo

Si se analiza el crecimiento de la región desde comienzo de la década del 90 se advierten varios ciclos claramente diferenciados: dos fases de expansión, de 1990 a mediados de 1994 y de mediados de 1995 a mediados de 1997, y dos fases de desaceleración del crecimiento: mediados de 1994 a mediados de 1995 y mediados de 1997 a mediados de 1999 (Gráfico 4).

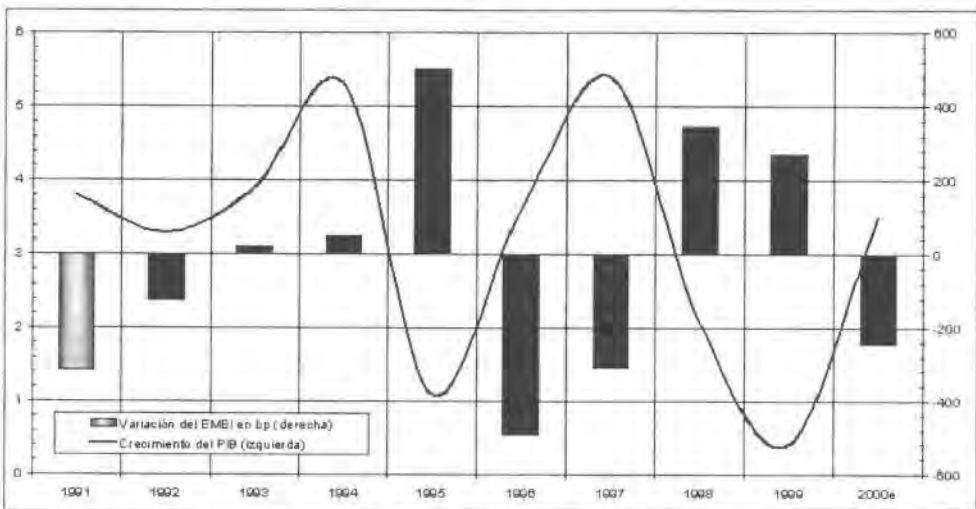
A partir de esta fecha la región ha entrado en un nuevo ciclo, con una nueva etapa de expansión que todavía no alcanzado su techo.

Más allá de las diferencias entre los distintos ciclos, una de las similitudes más importantes es la asociación existente entre la disponibilidad de financiamiento exterior y las fases de crecimiento. A su vez, el comportamiento procíclico del gasto interno, tanto público como privado, y de los flujos de capital extranjero, sostiene y amplifica los impulsos favorables derivados de la abundancia de financiamiento externo. Inversamente, dicho comportamiento procíclico acentúa las tendencias recesivas en las fases de escasez de financiamiento externo (CEPAL, 2000).

La mayor o menor disponibilidad financiamiento exterior se traduce en un menor o mayor costo de los fondos externos. Como se advierte claramente en el Gráfico 4, existe una correlación evidente entre la evolución de los diferenciales y la dinámica del crecimiento latinoamericano. En ese marco, los puntos más bajos del crecimiento corresponden a los períodos de fuerte variación positiva de las primas de riesgo.

Esta constatación ilustra perfectamente la dependencia de

Gráfico 4
Spreads y crecimiento de América Latina
(en bp sobre los US T-bills y en %)



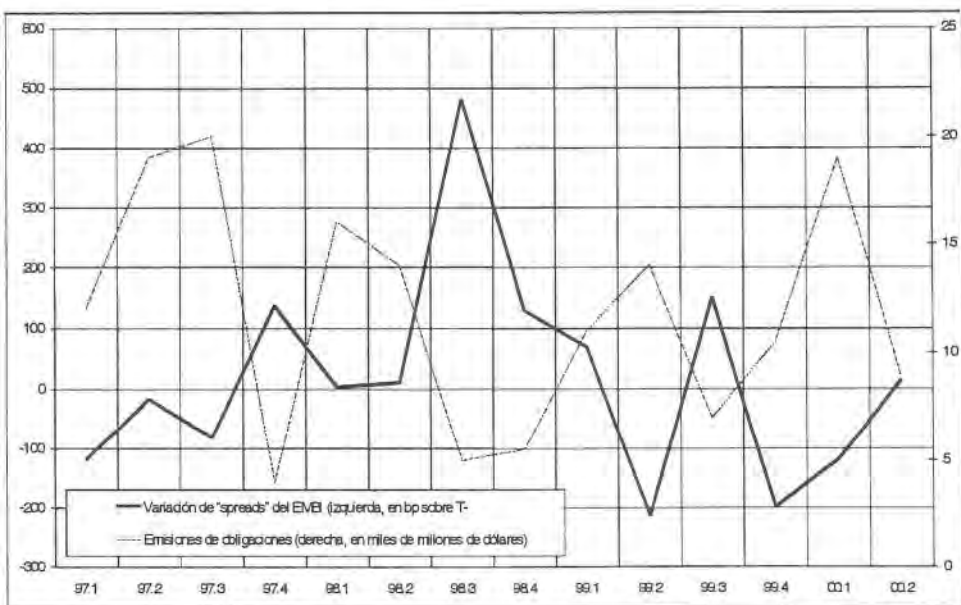
Fuente: Cálculos de los autores en base a Datastream y CEPAL.

la región respecto de las tasas de interés efectivamente pagadas y muestra los límites de una visión optimista de la relación entre endeudamiento externo y crecimiento sostenido.

Teóricamente, para las economías caracterizadas por una baja tasa de ahorro inicial, el endeudamiento externo constituye un medio para desarrollar su potencial de crecimiento. La entrada de recursos que financien la inversión en el sector de bienes transables debe permitir el desarrollo de nuevas capacidades de exportación. Esto se traduce, a su vez, en un incremento progresivo del ahorro y en una disminución progresiva de la deuda externa. Los países que se endeudan de este modo pasan, llegado el momento, de una situación de «nuevo prestatario» al estatuto de «prestamista evolucionado».

Sin embargo, esta teoría del «ciclo de la deuda» nunca se ha verificado realmente, porque subestima la importancia del costo de financiamiento: si las tasas de interés son más elevadas que el ritmo de incremento de las exportaciones netas (a las cuales se pueden agregar las entradas de capitales no

Gráfico 5
Emissiones soberanas latinoamericanas y variación trimestral de los spreads



Fuente: Cálculos de los autores en base a Datastream y CEPAL.

generadores de deuda, como la inversión extranjera directa o las inversiones de cartera), la transferencia financiera neta es negativa. Salvo que se asegure un crecimiento de las exportaciones y de las inversiones directas más rápido que el de los intereses, las economías se verán obligadas a realizar un ajuste forzado, basado en la reducción de la demanda interna y, por consiguiente, de la inversión.

En el pasado reciente, este mecanismo de ajuste forzoso fue perfectamente ilustrado por la crisis de la deuda de los años 80. Como se sabe, al comienzo de esa década, los países fuertemente endeudados fueron afectados por el endurecimiento de la política monetaria de Estados Unidos y el deterioro brutal de las condiciones de crédito. A partir de ello, se asistió a un proceso autosostenido en el que el nuevo endeudamiento progresaba al mismo ritmo que el de la carga de intereses.

Así, el alza de las tasas de interés dio lugar a un ajuste recesivo. Sólo gracias a la recreación de un contexto de transferencia financiera neta positiva, a través de los programas de reestructuración y de reducción de la deuda, pudo encontrarse una salida a la crisis. Estos programas, junto con la baja de las tasas de interés, permitieron, a partir de comienzos de los años 90, el restablecimiento de una dinámica positiva en materia de crecimiento.

Sin embargo, el endeudamiento ha seguido siendo, en los años 90, la principal fuente de financiamiento de los países emergentes. En ese marco, América Latina sigue presentando indicadores de endeudamiento relativamente elevados, a pesar de que, a partir de 1994, los flujos de inversiones directas han

Cuadro 3
Flujos financieros netos hacia los países en desarrollo

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	98,5	124,0	153,7	219,2	220,4	257,2	313,1	343,7	318,3	290,7
Flujos oficiales	55,9	62,3	54,0	53,4	45,9	53,9	31,0	39,9	50,6	52,0
Flujos privados	42,6	61,6	99,7	165,8	174,5	203,3	282,1	303,9	267,7	138,7
Mercado de capitales	18,5	26,4	52,2	99,8	85,7	98,3	151,3	133,6	96,8	46,7
-flujos de endeudamiento	15,7	18,8	38,1	48,8	50,5	62,2	102,1	103,4	81,2	19,1
préstamos bancarios	3,2	5,0	16,4	3,5	8,8	30,4	37,5	51,6	44,6	-11,4
emisión de obligaciones	1,2	10,9	11,1	36,6	38,2	30,8	62,4	48,9	39,7	25,0
otros	11,3	2,8	10,7	8,7	3,5	1,0	2,2	3,0	-3,1	5,5
-inversiones de portafolio	2,8	7,6	14,1	51,0	35,2	36,1	49,2	30,2	15,6	27,6
Inversión directa extranjera	24,1	35,3	45,5	66,0	88,8	105,0	130,8	170,3	170,9	192,0

Fuente: World Bank (2000).

alcanzado una proporción creciente (SELA, 2000). Pero, como el conjunto de las regiones emergentes (e incluso más, como se verá más adelante), los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por una participación cada vez mayor de las deudas contraídas en los mercados de obligaciones (bonos Brady y euro-obligaciones soberanas y corporate). Esto ha expuesto nuevamente a la región a fases de extrema tensión a nivel de las tasas de interés, como se vio en 1995 o en 1998-1999, y plantea el problema del endeudamiento externo en términos bastante alejados de la visión positiva del «ciclo de la deuda».

“
A corto plazo, la evolución de los mercados internacionales de capitales parece más bien favorable, a pesar de la volatilidad que éstos han mostrado en el primer semestre de 2000.

A corto plazo, empero, la evolución de los mercados internacionales de capitales parece más bien favorable, a pesar de la volatilidad que éstos han mostrado en el primer semestre de 2000.

Como se advierte en el Gráfico 5, en el primer trimestre de 2000 las emisiones de bonos soberanos (casi 20 mil millones de dólares) se caracterizaron por una franca recuperación, aún cuando no se haya alcanzado el pico del tercer trimestre de 1997. Paralelamente, sin embargo, los diferenciales, que habían caído a partir del tercer trimestre de 1999, se incrementaron. Este incremento, más marcado en el segundo trimestre de 2000, coincidió en ese momento con una reducción de las emisiones. Los mercados fueron afectados por la tendencia alcista de las tasas de interés en Estados Unidos y la volatilidad de los mercados bursátiles de los países desarrollados, en particular el Nasdaq. Es sabido que en fases de exacerbada volatilidad los inversores tienden a replegarse hacia los valores seguros. Así, los títulos riesgosos como las obligaciones soberanas emergentes pierden peso en las carteras de los inversionistas.

Con todo, los signos de confirmación de un escenario de «aterrizaje suave» de la economía de Estados Unidos y, consecuentemente, el fin previsible de la fase alcista de las tasas de interés de ese país auguran una perspectiva relativamente estable para el financiamiento externo de la región latinoamericana. Sin subestimar los efectos de la persistencia de la volatilidad en los mercados bursátiles desarrollados, la mejora de las condiciones de acceso y de costo del financiamiento externo debería reforzar, en los meses venideros, la reactivación económica de la región.

Pero esto no debería hacer olvidar que el financiamiento de

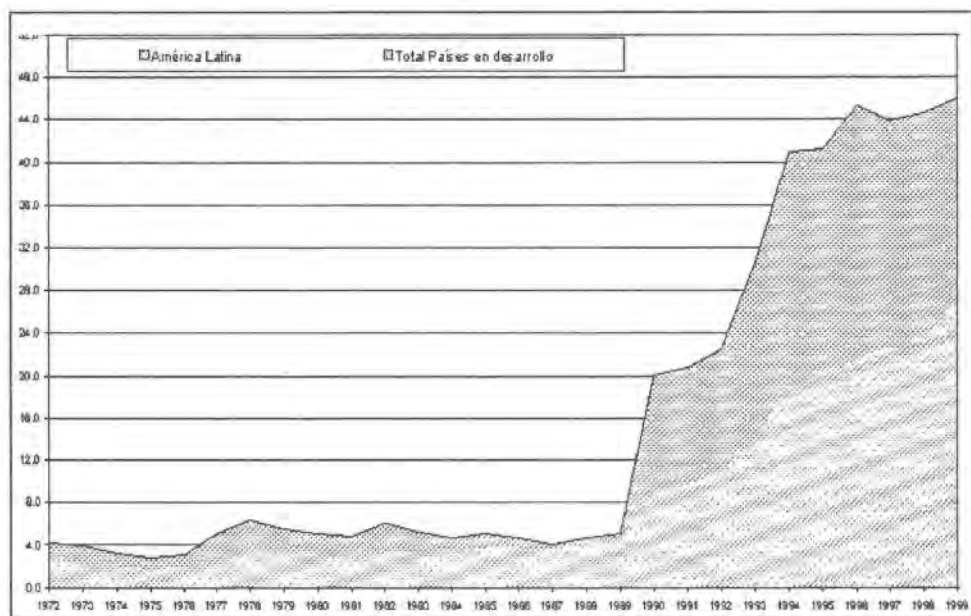
mercado, la modalidad principal del endeudamiento externo de la región, conlleva numerosos riesgos e impone límites a una perspectiva de crecimiento sostenido.

IV. Financiamiento del mercado: límites y riesgos

Con la normalización de las relaciones financieras internacionales producida a comienzos de los 90 –gracias principalmente a los planes Brady–, numerosos países en desarrollo –y entre ellos la mayor parte de los países latinoamericanos– aceleraron los procesos de reforma estructural iniciados en la segunda mitad de los años 80. Los programas de apertura y liberalización financiera implementados en estos países constituyeron uno de los principales aspectos de las reformas. Estos programas precipitaron la inserción de la región en el proceso de globalización financiera.

Concomitantemente fue aumentando la participación de los compromisos externos constituidos por la emisión de obligacio-

Gráfico 6
Proporción de las obligaciones soberanas en el total de la deuda externa
(En %)



Fuente: World Bank.

nes en el total de la deuda externa de los países emergentes, alcanzando casi 30% en 1999. Esta proporción se elevó a poco más de 45% en el caso de los países latinoamericanos (Gráfico 6).

Los años 1995-1997 fueron muy favorables en términos de emisión de bonos. Pero, como ya se señaló, con las crisis asiática y rusa los diferenciales aumentaron fuertemente. Las condiciones en los mercados primarios se degradaron instantáneamente y la oferta se retrajo. Esto se tradujo en una fuerte contracción de las emisiones de bonos a partir de 1997. Así, los flujos netos de emisiones de bonos sólo fueron de 25 mil millones de dólares en 1999, contra más de 62 mil millones en 1996 (Cuadro 3). Esto se explica por el hecho que, en caso de dificultad, el emisor no logra «colocar» sus títulos debido a la caída de la demanda (ventas masivas en el mercado secundario y/o precio de equilibrio de la transacción que pone en peligro la solvencia a mediano plazo del deudor, desalentando así la demanda).

Así, en una situación de crisis el financiamiento «desintermediado» se revela mucho más peligroso que el financiamiento bancario. Como se advirtió en los años 80, tras la crisis de la deuda externa, los bancos internacionales promovieron una reestructuración sistemática de las acreencias que, sin asegurarles el reembolso del principal, les permitía percibir los intereses. Dicho de otro modo, el racionamiento del crédito que sufrieron en aquella oportunidad los países deudores se operó sobre el acceso a nuevos créditos y no sobre el stock de la deuda, que era reconducido como consecuencia de las reestructuraciones. De hecho, las moratorias fueron evitadas en este período. Esto permitió que el bloque acreedor ganara tiempo para buscar una salida de crisis, que se concretó finalmente con la titularización inducida por el plan Brady.

En una situación como la actual, en la que predomina la finanza desintermediada, el racionamiento que se opera a través del mercado es inmediato (Laurent, Miotti, Quenan y Ricœur-Nicolaï, 1999). En un contexto de tensión, los nuevos flujos de deuda son más caros y mucho más difíciles de obtener. Los países más fragilizados que deben refinanciar sus deudas o cuyos títulos llegan a vencimiento se encuentran, entonces, en situación de cese de pagos. Este ha sido el caso, recientemente, de Pakistán, Ucrania, Costa de Marfil y, en América Latina, de Ecuador.

“
En una situación
de crisis el
financiamiento
«desinter-
mediado» se
revela mucho
más peligroso
que el
financiamiento
bancario.

”

A partir de ello, la renegociación de la deuda en obligaciones se revela sumamente difícil. Durante los años 80, la renegociación de la deuda bancaria desembocó en mecanismos de coordinación entre establecimientos poco numerosos: una decena o a lo sumo una veintena de bancos internacionales detenían el grueso de los créditos otorgados a los países en desarrollo. Estas instituciones financieras eran además bastante homogéneas, a pesar de la diversidad de los marcos regulatorios nacionales, principalmente en materia de tratamiento contable y fiscal de las provisiones. Esto facilitó la coordinación del conjunto de los acreedores en un contexto de asimetría en las renegociaciones. En efecto, los bancos acreedores se organizaron en cartels, bajo la dirección de un comité de coordinación (*steering committee*), mientras que los países deudores eran tratados «caso por caso» en el marco del Club de Londres. Esta asimetría permitió a los grandes bancos, sumamente expuestos en los países deudores, impedir que éstos pudieran concertarse en función de sus intereses comunes y que los bancos pequeños «abandonen la plaza».

En cambio, no hay reglas claras en lo que atañe a la formación de un comité de tenedores de bono «*bondholders-committee*» capaz de negociar una salida de crisis con un país en default fuertemente endeudado respecto de los mercados (Eichengreen y Mody, 2000 y Sgard, 2000). La divergencia en materia de objetivos y de estatutos jurídicos hace mucho más difícil la representación de los intereses de los inversores, numerosos y muy diversos: fondos de pensión, fondos de inversión, compañías de seguros. Por otro lado, si, como ocurre a menudo, las cláusulas de los contratos imponen la unanimidad para cualquier modificación de las condiciones originales, los pequeños inversores pueden bloquear cualquier posibilidad de reestructuración de la deuda.

A los problemas de coordinación se agrega la cuestión de la repartición del fardo entre los diferentes tipos de acreedores, públicos y privados (Institute of International Finance, 1999). La cuestión del riesgo compartido (*burden sharing*) apareció con fuerza con las recientes crisis financieras de mercado (en particular con las crisis asiática y rusa), tras los planes de salvataje implementados por el FMI con la participación decisiva de Estados Unidos y otros países desarrollados. Estos planes permitieron reflotar los países en crisis. Frente a esta

situación de riesgo moral (*moral hazard*), que puede acentuar la toma excesiva de riesgos por parte de los inversores, la idea de que «el dinero público no debe servir para auxiliar a los prestamistas privados aventureros» ganó terreno entre los responsables de los países desarrollados y en el seno de las instituciones multilaterales.

Ahora bien, la aplicación del principio que establece que el costo de una crisis debe ser afrontado por el sector privado enfrenta numerosos obstáculos. Los que se oponen no dejan de señalar que, cuando fueron implementados los planes Brady, los acreedores privados soportaron una buena parte de las «quitas de deudas». Frente a este argumento, otros sostienen que, en ocasión de la crisis de los años 80, los contribuyentes de numerosos países desarrollados soportaron el fardo como consecuencia de las medidas fiscales de acompañamiento que facilitaron la constitución de provisiones por acreencias dudosas. Por último, en el contexto actual es claro que, mientras las deudas públicas de los países llamados intermedios (excluidos, por definición, de la categoría de los más pobres) renegociadas en el Club de París permanezcan «protegidas» y las reducciones *ad hoc* (como las concedidas a Polonia y a Egipto a comienzos de los 90) no sean contempladas, los inversores privados serán reticentes a las proposiciones que buscan comprometerlos en las operaciones de salvataje y de reestructuración de deudas de los países en dificultades.

Así, los intentos de implementación del riesgo compartido (*burden sharing*) son por el momento puntuales (caso de Ucrania, donde se trata de evitar que los créditos del FMI sirvan para financiar el retiro de los prestamistas privados), mientras que las instituciones multilaterales no dan señales claras sobre sus orientaciones de fondo en la materia.

Como quiera que sea, al expresar su voluntad de hacer asumir al sector privado el costo de eventuales crisis, las instituciones internacionales pueden promover, indirectamente, un alza permanente de los diferenciales. Esta situación podría acentuar el riesgo de marginalización de los países pequeños que no parecen capaces de desatar una crisis sistémica. Al mismo tiempo, un apoyo excesivo de las instituciones internacionales a los países que pueden ser el epicentro del riesgo sistémico, considerados «too big to fail» puede

“

La aplicación del principio que establece que el costo de una crisis debe ser afrontado por el sector privado enfrenta numerosos obstáculos.

”

contribuir decisivamente a la acumulación de tensiones, como ocurrió en el caso de Rusia.

En suma, el financiamiento de mercado se revela extremadamente riesgoso. Los flujos pueden interrumpirse bruscamente debido a la inestabilidad inherente a la lógica de racionamiento que impera en los mercados de euro-obligaciones. Además, en caso de cesación de pagos, el país involucrado puede quedar durablemente marginalizado del mercado en virtud de los problemas de coordinación que dificultan las reestructuraciones de deudas. Por lo tanto, este tipo de financiamiento, cuando representa la mayor parte de los flujos de endeudamiento, constituye un límite para la perspectiva de un crecimiento estable.

Conclusión

La crisis financiera internacional que explotó en Asia, prosiguió en Rusia y desembocó en Brasil ha brindado nuevos elementos para el análisis de la relación entre financiamiento externo y crecimiento. A nivel internacional, se ha desarrollado un debate sobre la necesaria reforma de las estructuras financieras globales con el objetivo de prevenir y, llegado el caso, solucionar las crisis.⁴

En el plano de los países emergentes, y en particular de la región latinoamericana, que muestra una elevada dependencia respecto del financiamiento vía emisión de bonos en los mercados internacionales, parece claro que el principal objetivo a largo plazo debe ser la reducción de esta fuente de vulnerabilidad. Como se vio, la evolución reciente muestra que la percepción del riesgo país en esos mercados acentúa los fenómenos de contagio y agrava el deterioro de las condiciones macroeconómicas fundamentales. Además, el financiamiento vía euro-obligaciones está gobernado por una lógica de racionamiento brutal que, aunada a los problemas de coordinación que caracterizan a los mercados de bonos en caso de crisis, tiende a perpetuar y a acentuar la volatilidad del crecimiento.

Los niveles alcanzados en los últimos años por los flujos de inversión extranjera directa no deberían distraer a los países de la región del objetivo de reducir la dependencia respecto del financiamiento externo. Por un lado, no es seguro que los flujos de inversión –que se concentran en un número muy reducido

de países- se mantengan en niveles tan elevados en los próximos años. Por otra parte, los montos extremadamente altos recibidos en los últimos años están generando pagos netos de dividendos cada vez más elevados.

Es necesario entonces que los países de la región traten, junto con los esfuerzos para promover el ahorro interno, de desarrollar los mercados domésticos de capitales. El desarrollo de un mercado local de la deuda pública de largo plazo –que caracteriza a la mayor parte de los países desarrollados- debe figurar en uno de los lugares más destacados de la agenda financiera regional.

La reducción de la dependencia respecto del financiamiento externo generador de deuda es, evidentemente, un objetivo de largo plazo. Entre tanto, el manejo macroeconómico nacional debe orientarse a la creación de mecanismos anticíclicos que deben ser gestados en las fases de crecimiento en las que se acrecientan los márgenes de maniobra en el plano fiscal.

Bibliografía

CEPAL (1999), Balance preliminar de la economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, diciembre.

CEPAL (2000), Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000, Santiago de Chile, agosto.

Eichengreen B. y A. Mody (2000)., « Would collective action clauses raise borrowing costs ? », NBER Working Papers 7458, Cambridge, enero.

Institute of International Finance (1999), Involving the private sector in the resolution of financial crises in emerging markets, Washington D. C., abril (www.iif.org).

Laurent, P., L. Miotti, C. Quenan y N. Ricœur-Nicolaï (1999), « External debt : the recurrence of solvency crises », CDC Emerging Regions Report N° 7, CDC, diciembre.

Miotti E. L., C. J. Moneta y C. Quenan (1998), « La crisis asiática : riesgos y oportunidades para América Latina », in C.J. Moneta y G. Noto,

“
La reducción de
la dependencia
respecto del
financiamiento
externo
generador de
deuda es,
evidentemente,
un objetivo de
largo plazo.

”

Dragones, tigres y jaguares : relaciones América Latina / Asia Pacífico más allá de la crisis, Ed. Corregidor, Buenos Aires.

Miotti E. L., C. Quenan y N. Ricœur-Nicolaï (1999), « América Latina en la crisis financiera internacional », in SELA / CEPIL, La economía mundial a fin de siglo, Ed. Corregidor, Buenos Aires.

Ocampo J. A., S. Zamagni, R. Ffrench-Davis, C. Pietrobelli (2000), Financial globalization and the emerging countries, ECLAC/International Jacques Maritain Institute, Santiago de Chile.

SELA (2000), Inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe 1999, Caracas, enero.

Sgard, J. (2000), « La crise électorale et l'architecture financière internationale », La Lettre du CEPIL N.º 188, Paris, marzo.

World Bank (2000), Global Development Finance 2000, Washington D. C., abril.

Bases de datos : Datastream, CEPAL y World Bank.

Notas

1. Para un análisis más detallado de los mecanismos de contagio y de los efectos de la crisis financiera internacional en América Latina ver Miotti E. L., C. J. Moneta y C. Quenan (1998) y Miotti E. L., C. Quenan y N. Ricœur-Nicolaï (1999).

2. En general, los mercados se guían por el estado, la tendencia y las previsiones de las condiciones macroeconómicas fundamentales de la economía de un país (estado de los desequilibrios –público, en cuenta

corriente–, previsiones de crecimiento, de inflación, etc.). Sin embargo, en épocas de crisis, de contagio o de euforia, los mercados pueden (y suelen) transformarse y presentan un comportamiento que se asocia a las tendencias de corto plazo, desestimando el estado de las condiciones de la economía.

3. En este tipo de análisis la «solidez» o «debilidad» de las condiciones macroeconómicas fundamentales deben interpretarse en

términos relativos. En otras palabras, una economía presenta condiciones macroeconómicas frágiles o fuertes siempre en relación al conjunto de economías consideradas y no necesariamente en términos absolutos.

4. Para un análisis detallado de las propuestas de reforma del sistema financiero internacional desde la perspectiva de los países emergentes véase Ocampo, J. A., S. Zamagni, R. Ffrench-Davis y C. Pietrobelli (2000).

La apertura internacional de los servicios

Aunque los servicios dominan ampliamente las economías contemporáneas, su lugar en los intercambios mundiales resulta aún limitado. En parte, esta situación se explica por el hecho de que sólo recientemente se concedió interés a la apertura del intercambio de servicios dentro de un marco multilateral. Con todo, las especificidades de los servicios, tanto en sus modos de intercambio como en el tipo de obstáculos que deben superar, hacen que su apertura resulte más compleja que la de las mercancías. Según los autores del próximo texto, después de que en 1994 se adoptara el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés), y los pocos acuerdos sectoriales que se establecieron más tarde, los servicios estarán en el corazón de una eventual nueva ronda de negociaciones multilaterales.

The International Liberalization of Services

While services have come to dominate today's economy, their role in world trade is still limited. This is due, partly, to the fact that the liberalization of service trade within a multilateral framework became an issue only recently. All in all, because of the particular nature of services, as regard their types of exchange and the obstacles that must be overcome, the liberalization of trade in services is more complex than that of trade in goods. In the authors' view, services will be the key issue of the next round of multilateral trade negotiations, now that the groundwork has been laid with the 1994 approval of the General Agreement on Trade in Services (GATS) and the few sectoral agreements agreed upon after that.

Ouverture internationale du secteur des services

Si les services dominent largement les économies contemporaines, leur importance dans les échanges est encore limitée. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'on s'intéresse depuis peu à l'ouverture du secteur des services dans un cadre multilatéral. Or, les services possèdent des spécificités qui leur sont propres, notamment en termes de mode d'échange et de types d'obstacles à surmonter, qui rendent l'ouverture du secteur bien plus complexe que celle du secteur marchandises. Pour les auteurs de cet article, après l'adoption, en 1994, de l'Accord général sur le commerce des services (GATS, en anglais) et vu le peu d'accords sectoriels signés par la suite, il ne fait aucun doute que les services feront l'objet d'un prochain cycle de négociations multilatérales.

A abertura internacional dos serviços

Embora os serviços dominem amplamente as economias contemporâneas, seu lugar nos intercâmbios mundiais ainda é limitado. Isso acontece porque só recentemente deu-se importância à abertura do intercâmbio de serviços dentro de um contexto multilateral. Mesmo assim, as especificidades dos serviços, tanto na forma de intercâmbio como no tipo de obstáculos que devem ser superados, fazem com que a abertura se torne mais complexa que a das mercadorias. Conforme os autores do próximo texto, pelo fato de que em 1994 foram adotados o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços «GATS» (sigla em inglês) e os poucos acordos setoriais estabelecidos mais tarde, os serviços serão o ponto focal de uma eventual nova rodada de negociações multilaterais.

La apertura internacional de los servicios

↔ **Bernard Chane-Kune y Nanno Mulder¹**

Colaborador externo y economista del CEPII, respectivamente.

I. Tercerización e intercambio internacional de servicios

Los servicios ocupan hoy un lugar preponderante en los países de la OCDE: más del 65% del PBI y cerca del 70% del empleo. La importancia de los servicios se explica ante todo por la modificación de la estructura del consumo doméstico, según los principios de la célebre ley de Engel. A medida que aumentan los ingresos, las necesidades de los individuos en productos alimentarios e industriales se satura progresivamente. Por el contrario, la demanda de servicios, productos que se supone de lujo, no cesa de aumentar. Otras evoluciones, de orden socioeconómico, también contribuyen a sostener el crecimiento de la demanda de servicios. El trabajo de las mujeres y la urbanización acrecientan las necesidades de servicios personales. Al mismo tiempo, el escaso aumento de la productividad en numerosos servicios, conjugado con la igualación intersectorial de los salarios implica el alza de los precios de estas prestaciones, lo que contribuye a aumentar la proporción de los servicios en la producción total.

Estas explicaciones, sin embargo, conciernen ante todo a los servicios domésticos y no arrojan luz sobre una notable dimensión de la tercerización, esto es, el aumento de los servicios otorgados a empresas (cf. cuadro). Este aumento se expresa de manera especial a través del crecimiento de la parte de los servicios en los consumos intermedios de las empresas. Así, en los Estados Unidos, ésta ha pasado del 39% en 1972 al 52% en 1992. La necesidad de adaptación a la demanda y la creciente complejidad de las producciones han obligado a los productores a concentrarse en su actividad principal y recurrir por consiguiente, cada vez más, a prestatarios de servicios externos y especializados.

Parte de los servicios en el PBI y el empleo de los países de la ICDE*

	Parte en el PBI		Parte en el empleo	
	1970	1996	1970	1996
Finanzas y servicios a empresas	16,1	21,4	6,2	10,6
Servicios personales y sociales**	8,8	13,0	10,5	18,0
Distribución y restauración	19,6	14,7	18,8	19,8
Transporte y comunicaciones	7,4	6,3	5,7	5,4
Servicios gubernamentales	12,1	11,2	12,7	14,3
Total	64,1	66,7	54,0	68,2

*Excepto Hungría, México, República Checa y Turquía

**Los servicios sociales son especialmente la enseñanza y los servicios médicos.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de OCDE, Cuentas nacionales, diversas ediciones.

“

Si el lugar preponderante de los servicios en las economías es un hecho incontestable, inversamente, su parte en los intercambios internacionales sigue siendo relativamente modesta.

”

Si el lugar preponderante de los servicios en las economías es un hecho incontestable, inversamente, su parte en los intercambios internacionales sigue siendo relativamente modesta. Los servicios comerciales, también llamados servicios *stricto sensu*, representan apenas un poco más de un quinto de los intercambios mundiales de bienes y servicios.

Esta pequeña parte puede explicarse ante todo por las dificultades y las lagunas de los modos de contabilización. Además de puras y simples omisiones, con mucha mayor frecuencia que los bienes, los servicios son objeto de errores de clasificación o defectos de registro. Por ejemplo, con frecuencia, las telecomunicaciones no se registran en las balanzas de pago más que sobre una base neta: de este modo lo que se registra son los saldos y no el conjunto de los flujos. Del mismo modo, y a diferencia de los intercambios de bienes, las transacciones de servicios intraempresas no se registran en las balanzas de pago. Un estudio del *Bureau of Economic Analysis* de los Estados Unidos, que se propone corregir los errores de este tipo, estima que los intercambios reales de servicios en ese país, según las hipótesis consideradas, serían entre un 45 % y un 100% superiores a los contabilizados oficialmente. No obstante, sería insuficiente imputar la escasa parte de los servicios en los intercambios internacionales a un único fenómeno estadístico.

En primer lugar, una porción nada despreciable de los servicios está orientada ante todo hacia la economía interna, no como se supone con frecuencia, porque las actividades que la componen son no intercambiables por naturaleza, sino más bien en razón de una separación muy escasa de los precios en

relación con su intercambio internacional. En segundo lugar, como se verá más abajo, los intercambios a través de las fronteras no son ni con mucho la única vía de transacción de servicios. Y finalmente, los servicios, con mucha frecuencia, están sometidos a fuertes barreras cambiarias. Estas últimas se justifican a veces por razones sociales, culturales, estratégicas o de protección de los consumidores. Pero resultan también de la atención acordada en exclusividad y durante mucho tiempo a la apertura de las economías sólo en lo referido a intercambio de bienes.

II. Las negociaciones internacionales en los servicios

La Carta de La Habana aceptada por una cincuentena de países durante una conferencia de las Naciones Unidas en 1948, preveía la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC), encargada de reglamentar los intercambios de bienes, pero también los de servicios. La carencia de ratificación de esta carta y el abandono del proyecto de una OIC dejaron lugar, en 1947, a un acuerdo surgido de discusiones que se llevaron a cabo en Ginebra, con miras a lograr una reducción multilateral de los obstáculos que se oponían al intercambio internacional: el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (AGCT, o, en su acrónimo inglés más frecuentemente utilizado, GATT). Sin embargo, los compromisos de apertura del intercambio permitidos por el GATT durante las seis rondas que precedieron a la de Uruguay estuvieron exclusivamente consagrados al intercambio de mercancías. Las primeras y únicas referencias a los servicios que se encuentran en los acuerdos del GATT aparecieron en los códigos sobre barreras no tarifarias decididos en Tokio (1973 – 1979). Pero sólo se referían a los servicios que incidían sobre el intercambio de bienes. De hecho, las discusiones y acuerdos internacionales sobre intercambios de servicios permanecieron durante mucho tiempo limitados sea a sectores particulares (por ejemplo el transporte aéreo en el seno de la *Asociación Internacional de Transporte Aéreo*), sea a tratados bilaterales, sea a uniones regionales (Unión Europea). Sólo el «código de liberación de las operaciones invisibles corrientes», concluido entre los países de la OCDE, proponía reglas generales relativas a las políticas que afectaban el intercambio internacional de servicios para un mayor conjunto de países.

Sólo después de comienzos de la década del ochenta y las conferencias preparatorias de la ronda Uruguay, las transac-

“

La introducción de los servicios en las negociaciones internacionales también se vio favorecida por la globalización.

”

ciones internacionales de servicios se transformaron en objeto de un creciente interés en un marco multilateral. Esa nueva atención nació de la conjunción de varios factores.

Ante todo, de las preocupaciones americanas. La apertura de las negociaciones sobre intercambio de servicios, a ojos de los responsables de la política comercial de los Estados Unidos, presentaba dos tipos de ventajas. Por una parte, ofrecía nuevas perspectivas en el momento en que la llegada de nuevos competidores parecía reducir las de la exportación de mercancías. Por otra, las negociaciones sobre servicios permitían hacerse eco de las reivindicaciones a favor de la apertura expresadas por las grandes empresas de servicios de ese país, especialmente los bancos y las compañías de seguros.

La introducción de los servicios en las negociaciones internacionales también se vio favorecida por la globalización. Al acentuar la interdependencia entre las economías, la globalización reforzó las complementariedades existentes entre los intercambios de bienes y los de servicios. En muchos casos, la apertura del mercado de servicios apareció como un medio privilegiado y con frecuencia necesario para sostener los intercambios de bienes. Además, como la producción contemporánea era cada vez más intensiva en servicios, la creciente multinacionalización de las firmas favoreció la expresión de una demanda internacional de servicios a las empresas. En este sentido, la globalización ha creado un interés particular a favor de la reducción de barreras al intercambio de servicios.

La proposición americana consistía en integrar los servicios al GATT, o sea, dicho de otro modo, los Estados Unidos proponían extender a estos últimos las reglas y principios definidos para favorecer los intercambios de bienes. Esta proposición fue recibida con suma reserva por las otras «partes contratantes», y muy pronto se distinguieron dos actitudes diferentes. Por un lado, dentro de plazos relativamente breves, Japón, la Unión Europea (UE) y algunos países en desarrollo aportaron su apoyo a esta proposición, y sus reservas se referían, esencialmente, a las modalidades de la apertura al intercambio. Al menos en lo que concierne a la UE, había dos factores que motivaban su adhesión: el primero, que a partir de 1985, con la preparación del Acta Única, los países de la UE iniciaban un proceso de destablicamiento de sus mercados nacionales de servicios. Los objetivos de supresión de límites cuantitativos a la libre prestación de servicios y de eliminación de las restricciones tanto al derecho de establecimiento de firmas europeas como al movimiento de factores, introducían

condiciones más favorables a la apertura multilateral al intercambio. La segunda causa que motivaba la adhesión de los países de la UE, y tal vez la más importante, era que la UE había tomado conciencia de que en numerosas actividades de servicios poseía ventajas que podría aprovechar con la extensión internacional del mercado de servicios.

En cambio, la gran mayoría de los países en desarrollo (PED), especialmente el Grupo de los Diez, conducido por Brasil e India, expresaba su viva oposición a tal proyecto. Como los países desarrollados poseían la mayor parte de las ventajas comparativas en estas actividades, la apertura arriesgaba un mayor déficit externo de los PED y la desaparición de muchas de sus industrias nacionales de servicios. Además, ciertas actividades, en particular las finanzas, las telecomunicaciones y los transportes, eran consideradas infraestructuras fundamentales para la política de desarrollo y para la independencia de los países, y eran objeto de regulaciones que respondían a objetivos nacionales. Igualmente, puesto que los servicios se intercambian especialmente por presencia en el extranjero, la apertura de los mercados era percibida como un cuestionamiento de las políticas nacionales relativas a las inversiones directas extranjeras.

A fin de conciliar la posición de los Estados Unidos, que hacía de la discusión sobre los servicios una condición *sine qua non* de las negociaciones de la ronda Uruguay, y la de los países en desarrollo que se negaban a integrar los servicios dentro del GATT, el compromiso que se encontró en 1986 fue el de iniciar las conversaciones fuera de la estructura del GATT. Este enfoque llamado de la doble vía (*dual-track*), condujo a la redacción de un texto reservado a los servicios: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS).

III. Del GATS a la ronda del milenio

El GATS establece un conjunto de reglas y principios de base a partir de los cuales se negocia la eliminación de las barreras al intercambio. Reposa sobre obligaciones de no discriminación similares a las exigidas para los bienes. No obstante, en razón al mismo tiempo de las formas particulares del intercambio de servicios y tipos de reglamentación u obstáculos opuestos a estas actividades, la aplicación de estas disposiciones debió ser adaptada.

Por una parte, los intercambios de servicios adoptan caminos diferentes. Si con los productos agrícolas y manufacturados, el comercio internacional puede ser definido como la venta

“

Los servicios con frecuencia son vistos como actividades estratégicas o de defensa de la identidad nacional.

”

en el extranjero de un bien creado en la economía interna, una aproximación similar es insuficiente para comprender todas las formas del intercambio internacional de servicios. De modo que el GATS menciona cuatro modos de intercambio de servicios. El primero se conforma al comercio clásico y se efectúa por medio de la venta directa al extranjero (modo 1 en la nomenclatura del GATS). El software informático inscripto sobre algún tipo de soporte, así como los servicios exportados a través de las telecomunicaciones, figuran en este grupo. El segundo supone no ya el movimiento internacional del servicio, sino el desplazamiento del beneficiario hacia el país de residencia del prestatario; su arquetipo es el turismo (modo 2). El tercero admite el intercambio por presencia comercial en el territorio del socio (modo 3), por ejemplo, las oficinas de representación de una compañía aérea o de un gabinete de contabilidad. El último modo (modo 4), simétrico del segundo, requiere la movilidad internacional, a título temporal, del prestatario hacia el país consumidor. La prestación de un jurista durante un proceso y la de un formador en misión en el extranjero ilustran este último caso. Esta variedad en los modos de intercambio se explica por una característica o una exigencia frecuente en la prestación del servicio: la necesidad de relación directa entre el beneficiario y el prestatario. Si los dos primeros modos (exportación directa y compra de servicios en el extranjero) no presentan dificultades particulares, no sucede lo mismo con los otros dos modos en los que el intercambio requiere la movilidad de individuos prestatarios de servicios. Como además estos diversos modos están muy lejos de ser excluyentes, el comercio internacional de servicios comprende y confunde relaciones de tipo comercial y movimiento de factores, especialmente la inversión directa en el extranjero. En consecuencia, los obstáculos a estos movimientos pueden constituir límites para el intercambio de servicios.

Por otra parte, los servicios están sometidos a múltiples barreras. En efecto, además de las razones clásicas de regulación —consecuencias sobre el empleo, protección de industrias nacientes— los servicios con frecuencia son vistos sea como actividades estratégicas, relacionadas con la independencia nacional, sea como fundamentales para las políticas de desarrollo, de protección de los consumidores, de defensa de la identidad nacional. De modo que en conjunto están mucho más reglamentados que las otras actividades. Además, en razón de su carácter a menudo «invisible», los intercambios de servicios rara vez están sometidos a obstá-

culos tarifarios. En lo esencial, están regulados por barreras no tarifarias, a saber, reglas, condiciones o procedimientos impuestos no a los productos sino a los productores y/o consumidores (interdicción o restricción del derecho de proponer el servicio en el mercado nacional, de repatriar los beneficios, imposición de *numerus clausus*, etc). La gran diversidad de estas barreras según los sectores y según los países hace si no vana, en todo caso larga y compleja toda tentativa de armonización general.

En consecuencia, los procedimientos tradicionales para favorecer el comercio, tales como la reducción de obstáculos tarifarios, no son ni remotamente adecuados cuando se trata del intercambio internacional de servicios. Esto es así a causa de las reglas fundamentales de no discriminación entre productores y/o productos, que son las cláusulas de nación más favorecida (NMF) y del trato nacional.

El principio NMF exige que un país extienda a todos sus socios las condiciones más favorables al intercambio acordadas a uno de ellos. Única obligación general del GATS, en principio es incondicional, es decir, se refiere a todas las medidas relativas al intercambio de todos los servicios. No obstante, admite excepciones. Algunas de ellas, como el tratamiento preferente entre los miembros de una unión regional, existen también en el GATT. Otros, en cambio, como las exenciones relacionadas con la necesidad de que los socios reconozcan calificaciones, normas o licencias, resultan de la especificidad de los servicios. A fin de asegurar la calidad del servicio, el control no se efectúa por lo general sobre el producto sino que se refiere *a priori* a las cualidades del productor. Permitir que los productores extranjeros ofrezcan servicios en el mercado interno exige pues reconocer sus capacidades, lo que excluye la aplicación directa de la cláusula del GATT.

Con todo, la principal diferencia entre el GATT y el GATS se encuentra en las reglas relativas al acceso al mercado y al trato nacional. Automáticos en el GATT, estos derechos y obligaciones son negociables en el GATS. Esta originalidad deriva de los modos de intercambio y de la ausencia, en los servicios, de barreras tarifarias que permitan modular el grado de protección. Acordar sin reservas a los servicios y/o prestatarios extranjeros los mismos derechos y condiciones de presencia que a los nacionales equivale en efecto a establecer el libre intercambio total.

Al final de la ronda Uruguay, en 1994, los primeros compromisos de apertura asumidos por los países permanecieron

“

La principal diferencia entre el GATT y el GATS se encuentra en las reglas relativas al acceso al mercado y al trato nacional.

”

limitados y en lo esencial retomaron los que habían sido consentidos antes de la adopción del GATS. Si este último pudo ser presentado como uno de los principales logros de la ronda, fue sobre todo porque estableció reglas generales y universales. Estas últimas, por lo demás, lo son de dos maneras. Primero, porque se refieren al conjunto de los servicios: sólo están excluidas las prestaciones ofrecidas en el ejercicio del poder gubernamental y las relacionadas con los mercados públicos que sean objeto de un acuerdo plurilateral (es decir, que no requiere la firma de todos los miembros de la OMC). Contrariamente a lo que se ha sostenido con frecuencia, las actividades culturales, definidas como las relativas a edición, cine, radio y televisión, son pues partes integrantes del GATS. Segundo, son universales en la medida en que, a diferencia del GATT, los PED no disfrutaron en el GATS de ninguna condición particular, de ningún tratamiento específico, y están por consiguiente sujetos a las mismas obligaciones que los demás países.

Desde el final de la ronda Uruguay y según los compromisos entonces asumidos, se han realizado diversas negociaciones temáticas o sectoriales. Una, consagrada al transporte marítimo, no permitió que se firmara un acuerdo y fue suspendida en junio de 1996; en principio, será retomada al inicio de la próxima ronda de negociaciones. El fracaso de ésta pone en evidencia una dificultad particular de la apertura de los intercambios de servicios. En efecto, las importantes diferencias de regulación según los sectores tienden a favorecer las discusiones sectoriales, lo que limita las concesiones intersectoriales. Dicho de otro modo, en estas condiciones un país no tiene, al menos a corto y mediano plazo, la oportunidad de intercambiar la apertura en un sector contra la apertura compensatoria en otro sector diferente.

Otras dos discusiones relativas a las telecomunicaciones de base (teléfono, télex, telégrafo y fax, que se distinguen de los servicios con valor agregado: correo electrónico, información y lectura de bases de datos a distancia) y a los servicios financieros (incluyendo todos los servicios bancarios y financieros así como los seguros), tuvieron final exitoso respectivamente en febrero y diciembre de 1997. Entre ambas cubren alrededor del 97% de las transacciones mundiales. En cuanto a las primeras, los compromisos nacionales cubren en general todos los medios de transmisión (cable, radio, satélite) y prevén una apertura total de los servicios de telefonía vocal entre 1998 y 2001. El acuerdo en los servicios financieros establece una extensión del principio del derecho de estable-

cimiento y del de plena propiedad, y amplía la concesión del trato nacional. De este modo, la mayoría de los países, entre ellos los Quince de la UE, los Estados Unidos y Japón, autorizan de ahora en más a los bancos extranjeros a establecerse en sus mercados nacionales. Igualmente, en el caso de los seguros, hoy resulta posible instalar en el extranjero filiales en plena propiedad.

En el momento de la instauración de la OMC y la firma del GATS, las aperturas propuestas por los países eran modestas. Desde entonces, se realizaron progresos notables y están en curso numerosas discusiones, como las relativas al comercio electrónico, los servicios profesionales o la disciplina con respecto a las subvenciones y modos de regulación. Por lo demás, en la casi totalidad de los acuerdos regionales se introdujeron o extendieron, especialmente durante la década del noventa, una serie de disposiciones a favor del intercambio de servicios. Sin embargo, al mismo tiempo porque su historia es reciente y porque supone el cuestionamiento de leyes y otras medidas de regulación nacionales, la apertura al intercambio de servicios exige todavía muchos esfuerzos. En este ámbito, la prosecución en paralelo de las gestiones multilateral y regional no puede más que ser favorable a la apertura.

Hoy en día, la oposición entre los países en desarrollo y los países ricos sobre los intercambios de servicios, aún si no ha desaparecido totalmente, se ha atenuado mucho. En la actualidad, entre los primeros son más numerosos los que ven en un acceso más fácil a servicios de calidad una condición favorable para una mejor inserción en la economía mundial.

“
 Hoy en día, la
 oposición entre
 los países en
 desarrollo y los
 países ricos
 sobre los
 intercambios de
 servicios, se ha
 atenuado mucho.
 ”

Bibliografía

DELAUNAY J.C. y GADREY J., *Les enjeux de la société de service*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987.

HOEKMAN B. y PRIMO BRAGA C.A., "Protection and Trade in Services: A Survey", *Open Economic Review*, N° 3, 1997.

MESSERLIN P., *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Dunod, 1995.

PRIMO BRAGA C.A., "The Impact of Internationalization of Services and Developing Countries", *Finance and Development*, marzo de 1993.

SCHULER K., "The Problem with Pegged Exchange Rates", *Kiklos*, 52 (1), 1999.

Balance y perspectivas de la construcción europea

En el siguiente documento se analiza con profundidad el proceso –aún en marcha y siempre en renovación– de la creación del espacio que hoy conocemos como Unión Europea. Se hace una reseña de las diversas etapas cumplidas hasta ahora y se analizan las próximas, entre las cuales destaca su ampliación hacia el este, lo que en opinión del autor será el hecho más ambicioso, por sus implicaciones económicas, políticas, comerciales e institucionales, en la historia de la construcción europea.

Europe's Construction: An Overview and Outlook

This article examines in depth the ongoing process for the creation of what we know today as the European Union. In it the author reviews the different stages of this process to date and the steps that lay ahead. The most ambitious of these is the Union's expansion to the East, which will have significant economic, political, trade and institutional implications.

Construction européenne: bilan et perspectives

Ce document propose une analyse en profondeur du processus, encore en cours et sans cesse renouvelé, de création de l'espace que nous connaissons aujourd'hui sous le nom d'Union européenne. Après un passage en revue des diverses étapes menées jusqu'à présent, l'auteur suggère les démarches futures, notamment l'élargissement de l'Union vers l'Europe de l'Est. Aux yeux de l'auteur, il s'agit là du pas en avant le plus ambitieux, vu les implications économiques, politiques, commerciales et institutionnelles, dans l'histoire de la construction européenne.

Balanço e perspectivas da construção europeia

No seguinte documento faz-se uma análise profunda do processo - ainda em andamento e constante renovação- da criação do espaço que hoje conhecemos como União Europeia. Analisa-se uma série das diversas etapas alcançadas até agora e as próximas, entre as quais destaca-se sua extensão até o Leste, o que na opinião do autor representará o fato mais ambicioso por suas implicações econômicas, políticas, comerciais e institucionais na história da construção europeia.

Balance y perspectivas de la construcción europea

✦ **Reza Lahidji**

Encargado de misión en el Comisariado General del Plan.

I. Las grandes etapas de la construcción europea

Durante cuarenta años, la construcción europea había sido ante todo económica, principalmente centrada sobre el libre intercambio. La idea de liberalizar el comercio entre los países de Europa Occidental nació en la inmediata posguerra al margen del Plan Marshall, como un medio de evitar nuevos conflictos entre estos países y anclarlos colectivamente en el campo occidental. El proyecto tuvo grandes dificultades para imponerse entre los países aún traumatizados por la guerra, pero terminó por tomar cuerpo en el Mercado Común, con la firma del Tratado de Roma en 1957.

En 1968, luego de un período de transición relativamente largo, habían desaparecido todas las tarifas aduaneras y restricciones cuantitativas impuestas a los intercambios de mercancías entre seis países europeos (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda), y sus políticas comerciales se encontraban unificadas. En la huella del Tratado de Roma, nacía la Política Agrícola Común (PAC), con el objetivo de asegurar la autosuficiencia alimentaria de Europa y, más allá de esto, transformarla en una potencia agrícola mundial.

En 1987 se instauraba el Acta Única Europea, a fin de asegurar mejor las cuatro libertades fundamentales pregonadas por el Tratado de Roma (libre intercambio de mercancías y servicios, libre circulación de personas y capital). El Acta Única impuso la utilización del principio de reconocimiento mutuo entre países europeos, y emprendió una vasta obra de armonización de normas y reglamentos. También instaló una política europea con respecto a la competencia, que desde entonces ha sido muy activa en la apertura de mercados públicos así como en la lucha contra las distorsiones de competencia engendradas por las subvenciones públicas. Finalmente, impuso la armonización mínima de las tasas de IVA. A partir del 1º de febrero de 1993, al permitir la creación de un verdadero espacio sin fronteras (en ese momento, por

cierto, con algunas excepciones notables, como la de libre circulación de personas y la prestación de servicios financieros), el Acta Única fue la prolongación natural y la coronación del Tratado de Roma.

Una señal de su éxito: paralelamente, la Comunidad Europea se había agrandado, con la entrada de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973, la de Grecia en 1981, España y Portugal en 1986. En 1995, una nueva ampliación de la Comunidad integró a Austria, Finlandia y Suecia. Con la llegada de países cuyos niveles de vida eran sensiblemente inferiores a la media de Europa, la construcción europea entraba en una nueva fase. El principio de lucha contra las diferencias de desarrollo que había enunciado el preámbulo del Tratado de Roma imponía un esfuerzo real a favor de tales países. Con el Acta Única, se introdujo en los estatutos de la Comunidad Europea el objetivo de cohesión económica y social entre regiones europeas. El presupuesto de los fondos estructurales se duplicó en 1988, con la reforma de la política de cohesión, y luego aumentó en un 50% en 1993.

La Unión Monetaria constituyó la última gran etapa de esta construcción de Europa «por la economía». Desde el estallido del sistema de Bretton Woods, la cooperación monetaria había aparecido como un complemento necesario del Mercado Común y de la PAC, puesto que tanto la libertad de intercambio como los movimientos de capital se adaptan difícilmente a una total flexibilidad de las tasas de cambio. Las políticas monetarias europeas estuvieron cada vez más relacionadas en el seno de la Serpiente monetaria europea (1972), luego del Sistema Monetario Europeo (1979). Con el tratado de Maastrich, firmado en 1992, la cooperación monetaria desembocó en el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria (UEM). Al término de un largo y laborioso proceso de unificación monetaria, once países de la Unión, el 1º de enero de 1999, lograron dotarse de una moneda única, el euro.

A partir de fines de la década del ochenta se realizaron algunos avances en el ámbito social, por una parte para asegurar la armonización mínima de las prácticas, única compatible con una competencia leal, y por otra, a fin de provocar un diálogo social europeo y responder a las crecientes preocupaciones de las diversas opiniones públicas europeas con respecto a la amplitud del desempleo. Progresivamente, entre los países miembros surgió el consenso para definir un nivel comunitario de los mínimos en términos de relaciones laborales y lucha contra la exclusión, y en cambio mantener la protección social en el ámbito de las prerrogativas

nacionales. A partir de la cumbre de Essen en 1994, los países europeos adoptaron los principios de coordinación y convergencia progresivas de sus políticas de empleo. En la cumbre de Colonia, en junio de 1999, se elaboró un Pacto para el empleo, pero a falta de acuerdo entre los países sobre la estrategia que se debía adoptar, su alcance resultó ante todo simbólico.

Finalmente, la profunda modificación del medio europeo con la globalización y el hundimiento del bloque comunista, a fines de la década del ochenta, abrió nuevos campos de cooperación a los países de la Comunidad. En Maastrich, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Justicia y Asuntos Internos (JAI) se transformaron en dos «pilares» intergubernamentales de Europa, en oposición al tradicional pilar derivado de la acción comunitaria. El acuerdo de Schengen entre una parte de los países europeos especificó que la libre circulación de las personas no podía asegurarse sin una fuerte coordinación en materia de policía y políticas de inmigración y asilo. El tratado de Amsterdam integró esta «adquisición Schengen» al primer pilar. Por lo demás, en abril de 1999, la cumbre de la OTAN en Washington decidió poner a disposición de la Unión de Europa Occidental (UEO) a cargo de la elaboración de una identidad europea de defensa, de medios colectivos (en particular unidades militares) para operaciones decididas solamente por europeos, en aplicación de la PESC y después de consultar con el consejo del Atlántico Norte. Con la decisión del Consejo Europeo de fusionar la UEO y la UE en la Cumbre de Colonia de junio de 1999, numerosos observadores estimaron que en el seno de la OTAN había nacido la Europa de la defensa.

II. Una clave para el análisis

En 1950, en una declaración histórica sobre la creación de la comunidad europea del carbón y el acero, Robert Schuman decía: «Europa no se hará de una sola vez, ni en una construcción de conjunto: se hará por medio de realizaciones concretas que creen primero una solidaridad de hecho». Durante el medio siglo que pasó desde entonces, el proceso de construcción europea se ha caracterizado en efecto por una progresión gradual, por la existencia de una dinámica comunitaria propia que tenía una amplia autonomía con respecto a la cooperación intergubernamental, y por una creciente intrusión de las instancias comunitarias en los cotos cerrados de las políticas nacionales, que llegó hasta redefinir el lugar y función del Estado en los países miembros.

La construcción europea puede ser analizada como la decisión de un grupo de países en el sentido de constituir juntos una serie de bienes públicos (es decir, de bienes tales que su consumo por un individuo no limite en nada la utilidad que de él puedan obtener los demás): una zona de libre intercambio, de libre establecimiento y de competencia leal (Mercado Único, Acuerdo Social), una zona monetaria (Moneda Única), un mecanismo embrionario de redistribución y recuperación (fondos estructurales, fondos de cohesión), una defensa común (PESC), etc. Al participar en cada uno de estos mecanismos o acuerdos, cada país toma parte en la oferta de bien público correspondiente y crea un entorno positivo para los otros: amplía el círculo de quienes toman parte en el acuerdo, acrecienta su diversidad, aumenta su peso con respecto al exterior. La oferta de cada bien público debe ser determinada de modo centralizado, so pena de quedarse por debajo de lo óptimo. Para prevenir estos comportamientos oportunistas, los países miembros aceptan someterse a un régimen común, en general determinado por una autoridad central.

Si los países son semejantes, las decisiones de esta autoridad central podrán resultar óptimas. En cambio, cuanto más diferentes sean los países, menos posibilidades tendrá la autoridad central de ofrecer un bien conveniente a todos los países. De este modo, la política monetaria única no estará adaptada a un país sometido a un choque particular. Normas sociales exigentes, si debieran aparecer, no podrían convenir al mismo tiempo a un país rico y a un país en recuperación.

Un marco de análisis semejante permite discernir los elementos clave de un proceso cooperativo como la construcción europea: el ambiente positivo en juego, los riesgos de comportamientos oportunistas, el grado de heterogeneidad de los países. El lanzamiento del proceso, incontestablemente, ha sido producto de la voluntad política de comprometerse a una construcción pese a sus costos inmediatos y a sus grandes incertidumbres. Luego, el «método comunitario» ha creado su propia dinámica: la constitución de un bien público acerca a los países miembros, reduciendo así la heterogeneidad, y hace emerger un nuevo bien público. El libre intercambio y la política de cohesión, como veremos más adelante, han facilitado la Unión Monetaria.

La ampliación de la Comunidad Europea, por lo general, ha ido acompañada por la profundización del proceso de construcción europea. Entre las autoridades internacionales, el papel más importante en esta dinámica corresponde a la Comisión. Es ella la que identifica los bienes públicos, propone la agenda de

su constitución y la de las ampliaciones, ostenta un lugar preponderante en el proceso legislativo que determina las modalidades de participación de cada país en la oferta de bienes públicos y combate los comportamientos oportunistas.

Este encadenamiento ha implicado una integración casi mecánica de los países europeos durante cuarenta años. Si una confederación se caracteriza por la coordinación relativamente flexible de las políticas nacionales y una federación, por el contrario, se determina por la transferencia de prerrogativas nacionales a una autoridad supranacional, puede advertirse que Europa, en muchos sentidos, está embarcada en una construcción federal. A lo largo de todo el proceso de integración, la reducción de las disparidades entre países ha desempeñado un papel principal en esta dinámica.

III. Convergencias europeas

Europa ha contribuido de manera incontestable a la convergencia de los países que la componen. Con la instauración del Mercado Común primero, y del Mercado Único después, en todos los países ha aumentado la parte del comercio intracomunitario. En el comercio entre países europeos, la parte de los intercambios interindustrias decreció sensiblemente, en provecho de intercambios intraindustrias de productos de diferentes calidades. La integración comercial, por consiguiente, ha favorecido cierta diversificación de las economías europeas. Los flujos de inversión directa progresaron por efecto de la integración. En el caso de los países llamados de la cohesión (Irlanda, Portugal, España, Grecia), la acción de los fondos estructurales resultó determinante para el desarrollo de las infraestructuras. Los niveles medios de los ingresos per cápita de los países europeos convergieron, en algunos casos de manera espectacular (Irlanda, Portugal).

Esta convergencia real se acompañó de una convergencia nominal. El principio de rigor presupuestario, de dominio de los costos salariales y los precios, piedra angular de la política económica alemana desde la década del setenta, durante la década del ochenta fue adoptada sucesivamente por Holanda, Bélgica y Francia y más adelante, por los países de Europa meridional y el Reino Unido, después de haber sido impuesto como condición de acceso a la Unión Monetaria por el tratado de Maastrich. Los bancos centrales europeos, en su totalidad, concentraron su política sobre el dominio de la inflación. Entre 1979 y 1984, los precios habían aumentado como promedio en un 10% anual en el conjunto de los países de la Unión, y en un

4,5% en Alemania; entre 1991 y 1996 esas evoluciones resultaron, respectivamente, del 3,3% y el 3,1%.

El último elemento de convergencia entre países europeos fue exógeno: se trata de la reunificación de Alemania. En el plano macroeconómico, además de las diferencias en términos de inflación, fue la amplitud de los excedentes de la balanza corriente alemana lo que justificaba, hasta 1990, la asimetría entre el marco y las demás monedas europeas y comprometía *a priori* las posibilidades de una unión monetaria. Ahora bien, con la reunificación, en Alemania bajó el índice de ahorro, aumentó el de inversión y la balanza corriente se hizo deficitaria. A comienzos de la década del noventa, el marco había perdido su peso en Europa.

La unificación monetaria de Europa fue larga y laboriosa. El impacto inflacionario de la reunificación alemana y luego los criterios de admisibilidad a la Unión Monetaria impusieron a los países europeos un *policy mix* totalmente inadaptado a su situación económica durante la mayor parte de la década del noventa. No obstante, el tratado de Maastrich y la reunificación de Alemania aportaron también su contribución a la convergencia de las economías europeas. En el momento de comprometerse en la Unión Monetaria, los países europeos se encontraban en una situación más homogénea que nunca en lo que se refiere a sus niveles de desarrollo, gestión macroeconómica y también de dificultades estructurales. En consecuencia, las economías europeas siguen expuestas al riesgo de choques asimétricos, es decir, choques que no afectarían más que a un país o a un subconjunto de países de la Unión.

¿De dónde provendrían tales choques? Es necesario señalar que una gran parte de la asimetría observada en Europa en el pasado provenía de la evolución de la demanda, especialmente en respuesta a medidas de política económica. Este tipo de asimetría desaparecerá a medida que avance la coordinación de las políticas económicas, en especial con la UEM. En cambio, siguen existiendo fuentes de asimetría nada despreciables entre los países europeos en el ámbito de los canales de transmisión de la política monetaria y en la sensibilidad de las economías ante las tasas de interés, así como en el caso de ciertos pequeños países (Irlanda, Finlandia, Portugal) en la naturaleza y grado de la especialización. Aunque netamente reducida por cuatro décadas de integración económica, la heterogeneidad de los países europeos sigue siendo bastante fuerte como para perjudicar el buen funcionamiento de la Unión Monetaria. Este punto constituye uno de los datos importantes para el futuro de la construcción europea.

“

En el momento de comprometerse en la Unión Monetaria, los países europeos se encontraban en una situación más homogénea que nunca en lo que se refiere a sus niveles de desarrollo.

”

La UEM ha concluido un aspecto de la construcción europea y, según la dinámica descrita más arriba, ha realizado avances en otros aspectos más urgentes, entre los cuales se cuentan, en primera fila, la política presupuestaria, la fiscalidad y la política social.

Las políticas presupuestarias nacionales modifican más el medio económico de la zona en cambios fijos de lo que lo harían en cambios flexibles, así como cambian el contexto de la política monetaria común. La consideración de esta interdependencia condujo a los criterios del tratado de Maastrich relativos a la deuda y el déficit públicos, y luego a la elaboración del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Al instaurar una norma máxima de déficit presupuestario, se limita uno de los riesgos de comportamiento oportunista, pero sin embargo no se asegura en nada la coordinación necesaria para la aplicación de una adecuada *policy mix* en la Unión.

Frente a esta laguna, en 1997 se decidió encuadrar las políticas nacionales dentro de las Grandes Orientaciones de política económica definidas cada año por el Consejo Europeo. En la cumbre de Luxemburgo, a fines de 1997, se creó un Consejo del Euro (Euro-11) entre los países miembros de la UEM, presentado por ciertos países como el embrión de un gobierno económico de la Unión. De ahora en más, estos instrumentos aportan un marco institucional a la coordinación de las políticas presupuestarias y estructurales, pero las modalidades de esta coordinación siguen definidas de manera muy vaga. Además, es preciso señalar que el Consejo Europeo adoptó más tarde una resolución que estipulaba que el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) era la única instancia competente en materia de políticas económicas. En consecuencia, Euro-11 sigue siendo por el momento un recinto sin capacidad efectiva de coordinación.

La insuficiencia de los procedimientos actuales de coordinación podría hacerse evidente en caso de choque asimétrico. En las zonas afectadas por un choque desfavorable, pueden intervenir tres mecanismos correctores: los movimientos de factores, el ajuste de precios y la política presupuestaria. Los dos primeros parecen relativamente inoperantes en el interior de la zona euro. La movilidad de la mano de obra es escasa incluso dentro de cada país europeo, *ya fortiori* entre ellos. Un ajuste a través de los precios parece imperfecto, tanto entre regiones de un país como entre países. Esto resulta particularmente cierto en el mercado laboral, donde la flexibilidad de los

salarios parece siempre insuficiente para paliar la pérdida del instrumento cambiario. La política presupuestaria, pues, debería llevar sola la carga del ajuste en caso de choque asimétrico.

Ahora bien, no existe hoy a nivel comunitario ningún mecanismo de transmisión entre países que sea susceptible de desempeñar la función de estabilizador automático. A título de comparación, los presupuestos federales de los Estados Unidos o Alemania amortiguan respectivamente el 30% y el 50% de las fluctuaciones a corto plazo en el nivel de los PBI per cápita regionales. A falta de una coordinación eficaz con sus socios, el país afectado debería contar con su sola política presupuestaria para ajustarse, e incluso podría ver cómo sus esfuerzos resultan en parte neutralizados por políticas en sentido contrario aplicadas por aquellos.

La Unión Monetaria refuerza también la necesidad de una armonización fiscal y social que ya había sido reconocida e iniciada en el marco de la constitución del Mercado Único. La desaparición de las tasas de cambio completa la realización de un mercado interno unificado, en el cual los bienes y servicios, los movimientos de capital y de personas, se hacen más sensibles ante las disparidades en materia de aportes obligatorios y de relación calidad/costo de los servicios públicos y la protección social. En este caso, los países se ven incitados a emprender una competencia dañosa en la cual cada uno trataría de acrecentar su competitividad y su atractivo a costa de sus socios, modificando su fiscalidad y su protección social. La redistribución de ingresos a través de los impuestos puede tropezar con la movilidad de las bases fiscales, y los regímenes de protección social más generosos pueden enfrentarse con un torrente de demandas de prestaciones.

La amplitud de estos factores externos, como se ve, depende del grado de movilidad de los factores capital y trabajo. Esto explica que a partir de fines de la década del ochenta haya tenido lugar una intensa competencia entre países europeos en lo relativo a fiscalidad del capital, entrañando la nivelación hacia abajo de las tasas de imposición efectiva del capital y la transferencia de la carga fiscal hacia el trabajo. A fin de revertir esta tendencia, la fiscalidad del capital, durante los próximos años, podría ser objeto de una armonización mínima bajo el impulso de la Comisión, comparable a la de las tasas de IVA realizada dentro del Mercado Único.

En diciembre de 1997, el Consejo ECOFIN adoptó un código de conducta sobre la fiscalidad de la empresa, que define (de manera vaga, por cierto) las prácticas perjudiciales, y propone estabilizarlas y finalmente eliminarlas hacia fines de 2000. Más

recientemente, a pedido del Consejo ECOFIN, la Comisión presentó un proyecto de directiva sobre la fiscalidad de los ingresos del ahorro. A cada Estado miembro se le ofrecería la elección entre aplicar una retención del 20 % en la fuente y proveer a los demás Estados miembros de informaciones sobre los ingresos pagados a los no residentes.

La gestión de los factores externos presupuestarios, fiscales y sociales condicionará ampliamente el futuro de la construcción europea. A término, se ofrecen dos esquemas generales a la Europa fiscal. En el primero de ellos, se consideraría adquirida la heterogeneidad de los países europeos, y la prioridad sería entonces minimizar sus consecuencias para el funcionamiento de la Unión Monetaria. En particular, se trataría de adoptar reformas estructurales en cada país, susceptibles de acrecentar la flexibilidad de los precios y salarios, a fin de facilitar el ajuste en caso de choque asimétrico y permitir que los presupuestos nacionales desempeñen plenamente la función de amortiguadores coyunturales en el intervalo. Naturalmente, este esquema excluye cualquier armonización de los salarios o las normas sociales entre países europeos, a menos en el plano fiscal, y deja abierta la puerta a la competencia entre sistemas nacionales.

En el segundo esquema, se pondría el acento en la armonización fiscal y social. Se organizarían transferencias presupuestarias más importantes, con objetivos de redistribución o estabilización. En su origen, estas transferencias estarían destinadas a mutualizar el riesgo de un choque asimétrico, por ejemplo a través de un fondo alimentado por un impuesto «europeo» específico. De este modo, formarían un mecanismo de seguro de los países europeos contra los choques coyunturales, que sería, de manera verosímil, más eficaz que las solas políticas presupuestarias nacionales. No obstante, como los choques coyunturales son indiscernibles de los choques estructurales, a largo plazo este sistema terminaría evolucionando, al menos en parte, hacia un mecanismo de redistribución. Este sistema aceleraría entonces la evolución de Europa hacia una estructura federal.

La solución «federal» comporta sus propios riesgos: la seguridad engendra una incertidumbre moral, que podría inducir a los países a no realizar esfuerzos de ajuste y a descansar en la solidaridad comunitaria. Como lo muestran numerosas observaciones en todo el mundo, las transferencias mal dirigidas o insuficientemente condicionadas a los resultados económicos de la región beneficiaria pueden llegar a desalentar la recuperación. Finalmente, la solución «federal», en una visión

extrema, podría conducir a alinear los costos salariales y las normas sociales de los países europeos sin tener suficientemente en cuenta su heterogeneidad.

Naturalmente, es muy probable que la construcción europea adopte un camino intermedio entre estos dos extremos. A largo plazo, sin embargo, Europa estará más cerca de uno u otro de estos dos esquemas. El pasado de la construcción europea la impulsaría sin duda hacia el federalismo fiscal, pero esto supondría un grado de solidaridad y una convergencia entre los pueblos europeos que todavía no existe.

“

La ampliación de la UE hacia el Este, resulta lo más ambicioso en la historia de la construcción europea.

”

V. La ampliación hacia el Este y sus consecuencias

Con el hundimiento del bloque comunista, la Unión Europea se veía naturalmente llamada a abrirse a los países de Europa central, oriental y báltica. La ampliación de la UE hacia el Este, por su amplitud, por las diferencias económicas entre países miembros y países candidatos al acceso, y por la importancia de los logros comunitarios que los países a ingresar deben integrar (Mercado Único, Moneda Única, JAI, PESC, Europa social), resulta lo más ambicioso en la historia de la construcción europea. En último término ¡la ampliación podría llevar el número de países miembros de la Unión a más de treinta! Por sí solos, los diez países de Europa central y oriental representan el 27% de la Unión Europea en términos de población, pero sólo el 5% en términos de PBI, con un ingreso per cápita inferior al 20% del de la UE.

Después del examen de las candidaturas por parte de la Comisión, en 1988 se abrieron negociaciones con Hungría, Polonia, la República Checa, Estonia y Eslovenia, así como con Chipre. La principal dificultad que encuentra Europa en la gestión de la ampliación hacia el Este es sin duda la de lograr un enfoque en términos de ayudas y exigencias bastante flexible y adaptado para favorecer el crecimiento y la recuperación. En el pasado, con mucha frecuencia, la clave de las ampliaciones exitosas resultó ser la gradación de las integraciones.

La ampliación impone también una reformulación completa de los mecanismos presupuestarios de la Unión y, especialmente en la medida en que se intenta evitar un fuerte crecimiento del presupuesto comunitario, reformas sustanciales de la PAC y de los fondos estructurales, principales puntos de gasto. En cuanto a la PAC, la ampliación impone una aceleración de la transición del sostén por los precios hacia pagos directos, de modo de abrir el mercado agrícola de la Unión a los nuevos

países a ingresar sin transferencias presupuestarias masivas a favor de sus agricultores y sin pérdida redhibitoria de competitividad para la agricultura de los Quince. El impacto de la ampliación sobre la política de cohesión será el de implicar, a presupuesto constante, una reorientación masiva de las ayudas hacia los países entrantes, puesto que tales ayudas se atribuyen en función de los desfasajes del PBI per cápita con respecto al promedio de la Unión.

Finalmente, la ampliación necesita también que sean revisados los mecanismos de las instituciones europeas, a fin de que el número y la diversidad de los países miembros no conduzcan a su parálisis. El protocolo concerniente al futuro de las instituciones anexo al tratado de Amsterdam identificó así algunos ámbitos en los que era necesaria una reforma institucional dentro de la perspectiva de la ampliación: reponderación de los votos en el seno del Consejo y reducción del número de comisarios a uno por país, extensión del voto por mayoría calificada, modernización de la Comisión. En la cumbre de Luxemburgo, en diciembre de 1997, se acordó que se adoptaría un nuevo tratado relativo a las reformas institucionales antes de que la primera ola de ampliaciones se hiciera efectiva.

En 1997, en su informe Agenda 2000, la Comisión presentó propuestas relativas a la reforma de la PAC y la política de cohesión, así como referidas a las modalidades del proceso de ampliación en el interior del marco presupuestario de la Unión para los años 2000-2006. En la Agenda se mencionaba, además, la reforma institucional en el marco definido por el Tratado de Amsterdam. Estas propuestas, que ponen en juego importantes intereses nacionales, fueron objeto de ásperas negociaciones; finalmente, en marzo de 1999, en la cumbre de Berlín se llegó a un acuerdo parcial.

Las reformas propuestas fueron en gran parte actualizadas o suavizadas. Se comprimieron los gastos comunitarios excepto los de financiación de la adhesión. Los principios de simplificación y desarrollo de los recursos propios de que dispone la Unión han sido postergados *sine die*. En materia agrícola, especialmente, no se aprovechó la ocasión para separar totalmente las ayudas de la producción, lo que hubiera completado la reforma de la PAC y reforzado la posición europea durante la próxima ronda de negociaciones de la OMC. Se estimó en general que la modestia de estos avances ensombrecía las perspectivas de la ampliación y constituía un fracaso para el federalismo fiscal.

Paradójicamente, bajo la presión de la guerra en Yugoslavia,

“

La ampliación necesita también que sean revisados los mecanismos de las instituciones europeas.

”

los quince jefes de Estado reunidos en Colonia decidieron dar un nuevo impulso a la ampliación. La cumbre de Helsinki, a fines de 1999, preveía oficializar la apertura de negociaciones con miras al acceso de un nuevo grupo 5 + 1 (Bulgaria, Lituania, Letonia, Rumania y Eslovaquia + Malta). En el seno del primer grupo, se esperan las primeras entradas para 2002-2003. Previamente, deberán acordarse las reformas del paquete Agenda 2000 que no fueron resueltas en Berlín. Finalmente, la Conferencia intergubernamental del año 2000, que debe instituir la reforma institucional, debería limitarse a las cuestiones mencionadas en el tratado de Amsterdam.

VI. Perspectivas

La Europa del siglo XXI se caracterizará por una creciente heterogeneidad, de manera exógena con la ampliación hacia el Este, pero tal vez también de manera endógena a causa de una inversión de los efectos de la integración económica sobre la especialización de los países. Así, ciertos trabajos de economía geográfica prevén una evolución de Europa semejante a la de los Estados Unidos, cuyas regiones están fuertemente especializadas. Semejante evolución sometería a la Unión Europea a fuertes tensiones. ¿Podrá hacerles frente?

Durante los últimos años, la construcción europea ha franqueado etapas fundamentales. Pero también se ha estancado en ámbitos que condicionan ampliamente el futuro: la coordinación presupuestaria, la armonización fiscal, la reforma de las instituciones, las reformas de la PAC y de la política de cohesión. Al mismo tiempo, el método comunitario se ha visto sensiblemente modificado. El tratado de Amsterdam ha reforzado los poderes del Parlamento Europeo, en parte a costa de la Comisión, al extender el campo de la codecisión Parlamento-Consejo en el proceso legislativo europeo. La crisis del primer semestre de 1999, que condujo a la renuncia del conjunto de la dirección, también debilitó la posición de la Comisión, mientras que el ascenso de los pilares JAI y PESC consagraba un regreso de la acción intergubernamental. Por lo demás, el tratado de Amsterdam introdujo una cláusula de flexibilidad que formaliza la noción de geometría variable si la mayoría no puede obligar a la acción a un país, de ahora en más está claro que un país por sí solo no puede impedir la acción de la mayoría.

Desde entonces, numerosos observadores han estimado que según la UEM, la construcción europea había entrado en una fase de estancamiento debido a la falta de *leadership*, a la modificación de la distribución geopolítica y al ascenso de los

nacionalismos. La introducción de la geometría variable fue interpretada por algunos como un fracaso del método comunitario, dirigido hacia la integración y el consenso, y una peligrosa apropiación del proceso de construcción europea por parte de los gobiernos.

Estos temores parecen excesivos. En primer lugar, la geometría variable es una respuesta necesaria ante el aumento del número de países miembros y su diversidad. La extensión del voto por mayoría calificada es laboriosa y choca inevitablemente con el reflejo de preservación de la soberanía nacional. Parece fundado, pues, que países deseosos de seguir adelante con la integración puedan hacerlo, y que su éxito, llegado el caso, pueda servir de fuerza impulsora a la construcción europea.

Además, la construcción europea ha sido y sigue siendo pragmática: progresa bajo la presión de los acontecimientos. Esto explica que avances que son deseables para un buen funcionamiento de la Unión en el futuro, pero que no presentan carácter de urgencia, se dibujen con tanta lentitud. Así, no cabe duda de que la necesidad de abrir nuevos campos de fuerte coordinación a nivel comunitario no resulta todavía imperiosa hasta el punto de barrer con las diferencias de enfoques e intereses nacionales. En tanto no se compruebe un choque asimétrico, no parece necesario imponer una coordinación presupuestaria más marcada que la de hoy. Sucede lo mismo en el ámbito social o en el del empleo: en los casos en que estaba en juego una externalidad significativa (recientemente, las políticas de inmigración y asilo, la defensa común), la coordinación ha progresado y desembocado en la instauración de una política o normas centralizadas. Esto mismo podría producirse próximamente en los que se refiere a la fiscalidad del capital.

Finalmente, la extensión del campo de acción intergubernamental no es necesariamente sinónimo de estancamiento de la construcción europea. Por el contrario, como lo muestra el ejemplo de la PESC, puede ser portadora de un nuevo impulso. Por cierto, en un contexto marcado por desacuerdos fundamentales entre países europeos, se corre el riesgo de que esta evolución se traduzca en una marcha de Europa con más obstáculos y más dificultades. Pero esta fase es sin duda necesaria para la definición de un «modelo europeo» previo a la búsqueda de la integración. Sólo a este precio los pueblos y naciones de Europa podrán volver a apropiarse de la construcción europea.

“

La construcción europea ha sido y sigue siendo pragmática: progresa bajo la presión de los acontecimientos.

”

Bibliografía

ALESINA A. y WACZIARG R., "Is Europe going too far?", *NBER WORKING Paper*,

CANGIANO M. y MOTTU E., "Will Fiscal Policy be Effective Under EMU?", *IMF Working Paper*, Nº wp/98/176, 1998.

COMMISARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, Informe del grupo "Europe sociale" en el ámbito de la reflexión sobre el futuro de las instituciones europeas, 1999.

HUGOUNENQR., LE CACHEUX J. y MADIÈS T., "Diversité des fiscalités européennes et risque de concurrence fiscale", *Revue de l'OFCE*, 1999.

OBSTFELD M. y PERI G., "Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy", *Economic Policy*, Nº 26, 1998.

Puntualizaciones sobre los regímenes de cambio

El siguiente es un estudio sobre lo que son los regímenes de cambio, su importancia, los tipos que existen, su funcionamiento, las condiciones que imponen a los socios comerciales de los países y la manera como influyen en la inserción internacional de las economías. Analiza también las tendencias del sistema monetario internacional, aparentemente dirigidas hacia la creación de grandes zonas monetarias lo que hará que las estrategias autónomas, especialmente de los países en desarrollo, sean cada vez más difíciles pues, como sostiene su autora, «del mismo modo que la mayor parte de los países emergentes tratan de anclarse a una de las grandes zonas comerciales, también es probable que intenten anclar sus monedas, aunque más no fuere porque la elección de la moneda de referencia está relacionada con la zona geográfica con la cual tienen lugar los intercambios comerciales».

On Exchange Rate Regimes

In this article the author reviews the different types of foreign exchange regimes, their importance, functioning, the conditions they impose on countries' trade partners and the way they determine a country's insertion into the global economy. The tendencies of the international monetary system are also analyzed. In the author's opinion these aim towards the creation of vast monetary areas, a fact that will render increasingly more difficult the implementation of autonomous strategies, particularly in developing countries. As the author points out: «Just as most emerging countries attempt to anchor their economies to one of the major trade areas, so may they attempt to anchor their currencies, if nothing else because the selection of the reference currency is related to the geographical area with which a country trades».

Régimes de taux de change, quelques mises au point

L'étude porte sur les régimes de taux de change, leur importance, les types de taux existants, leur fonctionnement, ce qu'ils impliquent pour les partenaires commerciaux des pays et leur influence sur l'insertion internationale des économies. Les tendances actuelles du système monétaire international, analysées également, semblent aller vers la création de grandes zones monétaires, une évolution qui ne manquera pas de rendre de plus en plus difficile toute stratégie autonome, notamment pour les pays en développement. De fait, précise l'auteure, «tout comme les pays émergents cherchent à s'ancre aux grands blocs commerciaux, il est probable qu'ils cherchent aussi à ancrer leur monnaie nationale, au moins parce que le choix de la devise de référence dépend de la zone géographique privilégiée de leurs échanges commerciaux».

Observações sobre os regimes de câmbio

Este é um estudo sobre os regimes de câmbio, sua importância, tipos existentes, seu funcionamento, condições que são impostas aos sócios comerciais dos países e a maneira como influem na inserção internacional das economias. Analisa, igualmente, as tendências do sistema monetário internacional, aparentemente voltadas à criação de grandes zonas monetárias, o que determinará que as estratégias autónomas, especialmente as dos países em desenvolvimento, tornem-se cada vez mais difíceis pois, como afirma a autora «da mesma maneira que a maioria dos países emergentes tenta ancorar-se numa das grandes zonas comerciais, também é provável que os mesmos tentem ancorar suas moedas, embora seja pelo fato de que a escolha da moeda de referência esteja relacionada com a zona geográfica onde se realizam os intercâmbios comerciais».

Puntualizaciones sobre los regímenes de cambio

✦ **Amina Lahrèche-Revil**

Investigadora Asociada en el CEPII y profesora en la Universidad de Amiens.

El sistema monetario internacional ha evolucionado profundamente durante la década del noventa; mientras los países europeos realizaban la unión monetaria, y ciertos países emergentes trataban, con diversos grados de éxito, de instalar regímenes de cambio extremadamente rígidos (por ejemplo Argentina y Estonia), numerosos países debían abandonar, en medio de una catástrofe (crisis mexicana, asiática, brasileña), el anclaje que habían logrado establecer, en general con relación al dólar, para volver, al menos temporalmente, a la flotación.

La elección de un régimen de cambio reviste gran importancia. Cuestiona la política económica de un país, sus márgenes de maniobra y su modo de ajuste macroeconómico. Implica también a los socios del país considerado, que resultan sensibles a las consecuencias de un régimen cambiario sobre su competitividad relativa, o que pueden verse conducidos a sostener una moneda ligada a la suya por un sistema de paridad fija. Los regímenes de cambio determinan de este modo las condiciones de inserción internacional de las economías.

¿Qué es un régimen cambiario?

Un régimen cambiario es el conjunto de reglas que determinan la intervención de las autoridades monetarias sobre el mercado cambiario, y por ende el comportamiento de la tasa de cambio. Existe una gran variedad de regímenes cambiarios, que se distribuyen entre dos extremos: cambios fijos y cambios flexibles.

Definiciones

Un régimen cambiario fijo supone la definición de una paridad

de referencia entre la moneda del país considerado y una divisa (o un conjunto de divisas), y supone igualmente que el banco central se compromete a cambiar según esa paridad. Cuando el mercado cambiario se liberaliza, el respeto de ese compromiso le impone que intervenga en él cuando la tasa de cambio se aleja de la paridad establecida, por medio de compras de la moneda nacional si esta tiende a depreciarse en el mercado cambiario, por medio de su venta en el caso contrario. Cuando el mercado cambiario está controlado, la moneda es inconvertible, la paridad está arbitrariamente definida y sostenida de manera artificial.

A la inversa, en un régimen de cambio flexible, no se toma ningún compromiso con respecto a la tasa de cambio, que flota libremente (flotación pura) en función de la oferta y la demanda en el mercado cambiario. La política monetaria encuentra así su autonomía, pero el banco central abandona el control de la tasa de cambio nominal, que se determina en el mercado cambiario. La flotación se aplica pues, en principio, a un mercado cambiario liberalizado, incluso si se puede imaginar un régimen de flotación impuro enmarcado dentro de un control de cambios.

Entre estos dos extremos, se encuentran regímenes intermedios, que se distinguen según las fluctuaciones que el banco central autoriza alrededor de la paridad de referencia y según la frecuencia de los realineamientos de dicha paridad. De este modo, el *currency board*, que no prevé ningún realineamiento, se opone al régimen de paridad deslizante, que prevé un calendario de realineamientos. El antiguo SME y el SMEbis actual se sitúan entre estos dos extremos: existe la posibilidad de realineamientos, negociados sobre la base de los diferenciales acumulados de inflación entre los países afectados. Todos estos regímenes excluyen en principio los realineamientos discrecionales, lo que los distingue de la flotación administrada (cf. recuadro 1).

Fuera del caso de la unión monetaria y de los *currency boards*, el anclaje de la moneda nacional puede hacerse tanto sobre un conjunto de divisas como sobre una sola.

Recuadro 1: Principales regímenes cambiarios clasificados por orden de rigidez decreciente de la tasa de cambio

Tasa de cambio fija

–La unión monetaria: es la forma más estricta. Las tasas de cambio de los participantes se fijan de manera irrevocable, ya que las monedas locales pueden ser reemplazadas por una moneda común.

–Los *currency boards* (cajas de emisión o consejo monetarios): la creación monetaria depende estrictamente de las reservas de cambio en la moneda de recuperación. Estos regímenes autorizan una doble circulación monetaria (por ej.: peso y dólar en la Argentina).

–Los regímenes cambiarios fijos más tradicionales definen una paridad fija, que sin embargo puede ser modificada de manera excepcional para restaurar el equilibrio del saldo corriente. Es posible definir bandas de fluctuación, a veces estrechas (régimen de Bretton Woods, SME antes de 1993) o más amplias (SME después de 1993 o SME *bis*).

Regímenes intermedios

–Paridad deslizante (o *crawling peg*): en principio la tasa de cambio es fija, pero la paridad de referencia se modifica regularmente según parámetros predeterminados (*crawlin peg* en sentido propio) o de modo más discrecional (*adjustable peg*) a fin de compensar parcialmente al menos los desfases de inflación con el país de anclaje.

–Flotación administrada: las tasas de cambio son flotantes, pero las intervenciones puntuales y/o coordinadas de los bancos centrales informan a los mercados sobre la paridad considerada deseable. Se trata de una flotación impura.

Flotación pura

–Sólo el mercado define el equilibrio de la tasa de cambio.

En 1944, la conferencia de Bretton Woods organizaba el sistema monetario internacional alrededor de cambios fijos. Todas las monedas se definían en relación con el dólar, estando éste mismo ligado al oro según una paridad fija: era el patrón divisa-oro. Este sistema, empero, no pudo soportar la extensión del comercio mundial, que reclamaba cada vez más liquideces, ni los déficits corrientes americanos, que fragilizaban la paridad oro del dólar. En 1973, el sistema mundial de cambios fijos era definitivamente abandonado para dejar su lugar a un sistema de cambios flotantes, en el cual ciertos países, pese a todo, trataban de estabilizar sus monedas entre ellas (primero la serpiente, luego el sistema monetario europeo). No obstante, la flotación pura de las grandes monedas (dólar, y en y monedas europeas) mostraría rápidamente sus límites: alta volatilidad de los cambios, aparición de distorsiones cambiarias duraderas, y las intervenciones de los bancos centrales en los mercados cambiarios, en particular durante los episodios de coordinación dirigidos por el G7, manifiestan que el sistema monetario internacional que rige esas grandes monedas es hoy un sistema de flotación impura.

¿Cuáles son en la actualidad los regímenes de cambio de las demás monedas? El censo de los regímenes de cambio tal como lo declaran las autoridades monetarias ante el FMI, presentado en el cuadro siguiente, ofrece un primer elemento de respuesta.

Aparentemente, los sistemas cambiarios fijos han sido

Regímenes cambiarios declarados ante el FMI y número de países declarantes, en 1980 y 1998

Tipo de régimen	1980	1998
Anclaje (tasa de cambio fija), de los cuales	94	55
– sobre una sola moneda	57	40
– sobre un conjunto de monedas	37	15
Flexibilidad limitada (incluido el SME)	12	17
Tasa de cambio flexible, de los cuales	34	73
– flotación dirigida	-	38
– flotación libre	-	35
Total de países declarantes	140	145

Fuente: FMI, Exchange Rate Arrangements, 1980, 1998.

progresivamente suplantados por los sistemas flotantes. Sin embargo, la información dada por las declaraciones oficiales es insuficiente, en la medida en que no precisa las reglas de conducción de la política cambiaria: de modo que es posible que una flotación dirigida funcione de hecho como un anclaje en relación con una divisa o un grupo de ellas, sin que la información se divulgue. Al estudiar la política cambiaria efectiva de 66 países, medida a partir de la volatilidad relativa de las monedas en relación con tres anclajes potenciales (dólar, marco y yen), Agnès Bénassy-Queré y Pierre Deusy-Fournier (1994) muestran que la mayor parte de los países considerados tienen tendencia de hecho a estabilizar su moneda en relación con una moneda de referencia: el 30 % lo hace en relación con el marco (esencialmente, los países de la Unión Europea), e igualmente cerca del 30 % en relación con el dólar (puesto que el yen no aparece como una moneda de anclaje). Estas proporciones serían sin duda más importantes si se pudieran estudiar también los comportamientos de anclaje en relación con conjuntos de monedas, y no únicamente con monedas de referencia.

Así, incluso si los regímenes de fijeza «puros» declinan, se mantienen los comportamientos de estabilización de las tasas de cambio en relación con una moneda de referencia.

La elección de un régimen cambiario

La elección de un régimen cambiario resulta al mismo tiempo de los objetivos económicos del país y de las exigencias que debe soportar.

Elección de un régimen cambiario y objetivos de la política económica

El objetivo último de una política económica y, por consiguiente, de un régimen cambiario, es el de lograr el crecimiento más rápido y más estable que sea posible. El régimen cambiario, en efecto, influye sobre la estabilidad y la competitividad de la economía.

Cuando son previsibles, las tasas de cambio limitan la incertidumbre que sufren los agentes en sus relaciones internacionales y, por consiguiente, son en principio favorables tanto para la inversión nacional como para la inversión directa y el comercio. Se trata de un régimen de tasa de cambio fija que permite alcanzar mejor ese objetivo de estabilidad. Pero tiene dos inconvenientes.

“

El objetivo último de una política económica y, por consiguiente, de un régimen cambiario, es el de lograr el crecimiento más rápido y más estable que sea posible.

”

En primer lugar, la ventaja de la estabilidad sólo es válida mientras la economía no se ve afectada por un choque asimétrico, puesto que la rigidez del cambio, por definición, impide amortiguar el choque por medio del ajuste de la tasa de cambio nominal.

En estas condiciones, un régimen de cambio fijo no sería deseable más que si los países considerados constituyen una zona monetaria óptima (ZMO), es decir, si la flexibilidad de los precios y la movilidad de los factores están en condiciones de absorber las perturbaciones económicas sin que sea necesario recurrir a un ajuste de la tasa de cambio nominal.

No obstante, un régimen cambiario fijo puede ser adoptado precisamente en razón de la disciplina antiinflacionaria que supone. La inamovilidad de la tasa de cambio es utilizada entonces como una exigencia externa que se impone el país para lograr detener la inflación. La política de deflación competitiva adoptada por los países miembros del SME reposa en parte sobre este tipo de mecanismo, que justifica también la política cambiaria de algunos países emergentes. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, la adopción de *currency board* apareció como el último medio posible de preservar la moneda, profundamente quebrantada por las hiperinflaciones que afectaron al país durante la década del ochenta.

Esta estrategia de anclaje se justifica aún más puesto que los regímenes cambiarios orientados exclusivamente a la competitividad pueden acelerar la inflación: cuando la tasa de cambio se devalúa regularmente para compensar los desfases inflacionarios, puede llegarse a un proceso de inflación importada, que impone una nueva devaluación, y así sucesivamente. Entonces se instala un círculo vicioso inflación — devaluación, que en casos extremos puede desembocar en la hiperinflación, y que con frecuencia sólo puede quebrarse por la instauración de un régimen cambiario fijo.

Restricciones externas para la elección de un régimen cambiario

Existe cierto número de restricciones que limitan el campo de los regímenes cambiarios que puede adoptar un país. Por ejemplo, en un contexto de movilidad perfecta de los capitales, es imposible tener al mismo tiempo un régimen cambiario totalmente fijo y una política monetaria perfectamente autónoma. De manera simétrica, cuando un país desea conservar la autonomía de su política monetaria, está obligado a elegir un

“
Existe cierto número de restricciones que limitan el campo de los regímenes cambiarios que puede adoptar un país.

”

régimen cambiario flexible o limitar la movilidad de los capitales (cf. recuadro 3).

De este modo, con cambio fijo, una recuperación produce exceso de oferta de moneda o baja de la tasa de interés, lo que tiende a depreciar la moneda. Esta tendencia no puede ser combatida más que por medio de compras de moneda, lo que anula la estimulación monetaria. Si bien es posible escapar de manera temporal a esta restricción, esterilizando la variación de las reservas de cambio (por ejemplo, el banco central compra títulos en el mercado financiero nacional, lo que inyecta liquidez en la economía), semejante política no puede ser sostenida durante largo tiempo.

Con cambio fijo, las autoridades monetarias deben demostrar a los mercados que también en el futuro aceptarán las restricciones de un régimen cambiario fijo, a falta de lo cual la moneda se verá expuesta a ataques especulativos más poderosos cuanto más liberalizados estén los mercados de capitales y los monetarios. El control del cambio es entonces el único medio de preservar el régimen cambiario, puesto que limita los movimientos de compra y venta de la divisa en cuestión. Se trata de una restricción sobre la convertibilidad de la moneda, que aparece de esta manera como un sustituto de la restricción a la oferta de moneda (Kurt Schuler, 1999).

Funcionamiento de los regímenes cambiarios

Eficacia de los regímenes cambiarios: Inflación y crecimiento

Han sido numerosos los trabajos que intentaron estimar la eficacia relativa de los regímenes cambiarios. Una síntesis

Recuadro 2: La tasa de cambio real

La tasa de cambio real compara los precios de dos conjuntos de bienes, expresados en una misma moneda: $r = eP^* / P$. e es la tasa de cambio nominal (número de unidades de moneda nacional por una unidad de moneda extranjera); p^* y P son los niveles de precios extranjero y nacional.

Cuando el nivel de los precios nacionales aumenta más rápido que el de los precios extranjeros, (P^* / P disminuye), si la tasa de cambio nominal e es fija, la tasa de cambio real r aumenta, la moneda se valoriza y la competitividad se deteriora.

“
 La liberalización
 de los
 movimientos de
 capitales y la
 creciente
 convertibilidad de
 las monedas de
 los países en
 una posición
 poco confortable.”

efectuada por el FMI (Goshet *al.*, 1995) mantiene las siguientes conclusiones: por una parte, en el pasado, los regímenes de cambio fijo estuvieron asociados a una inflación menor y una inversión más importante, pero también a menores aumentos de productividad y por consiguiente de crecimiento. Incluso si es difícil establecer el sentido de la causalidad, parecería que fuera el régimen de cambio lo que explica la debilidad de la inflación, y no una situación menos inflacionaria lo que autoriza la inamovilidad del cambio.

Los regímenes de cambio verdaderamente flexibles son sin duda los que han funcionado menos bien, con inflación más fuerte y resultados mediocres en términos de crecimiento. En cuanto a los regímenes intermedios (paridad deslizante, por ejemplo) son los que parecen haber garantizado las mejores performances de crecimiento, incluso si por naturaleza han autorizado más inflación.

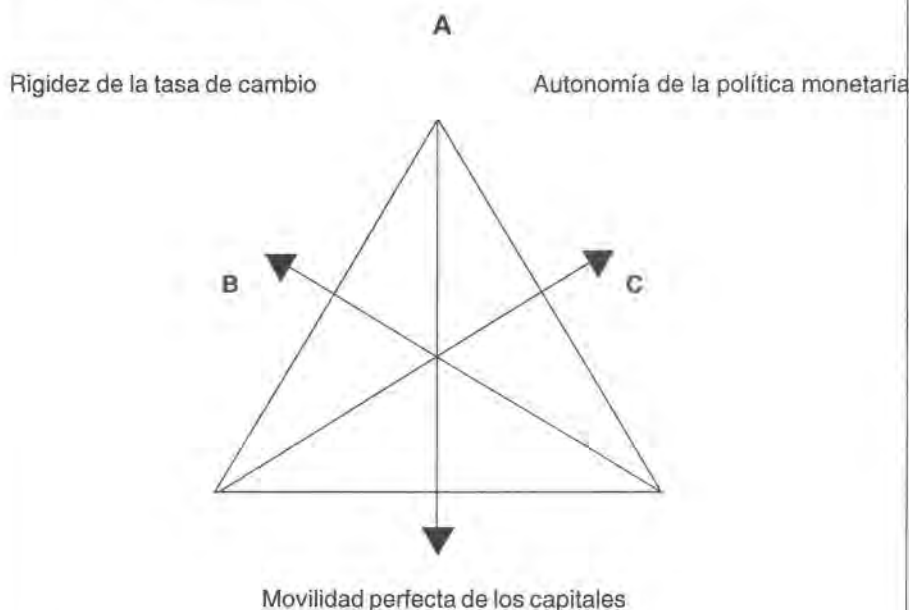
De esta manera, la elección parecía estar planteada sobre todo entre paridad fija y tasa de cambio dirigida en relación con una divisa de referencia, ya que los regímenes cambiarios verdaderamente flexibles no daban más que resultados mediocres. Esta conclusión, por otra parte, coincide con las estrategias cambiarias de un gran número de países, en particular de los países en desarrollo, tal como se las ha podido observar a partir de fines de la década del ochenta.

Pero hoy, la liberalización de los movimientos de capitales y la creciente convertibilidad de las monedas de los países en desarrollo colocan a estos países en los límites del triángulo de incompatibilidad de Mundell, en una posición poco confortable: considerando sus estrategias de anclaje de hecho y la creciente movilidad de los capitales, los países del Sur deben adoptar políticas monetarias relativamente estrictas para evitar las derivas inflacionarias. Esto impone tasas de interés nominales relativamente elevadas, que en Asia han alimentado las entradas especulativas de capitales volátiles y abierto el camino a las crisis cambiarias. El mal funcionamiento del anclaje al dólar en Asia impulsa hoy a ciertos autores a preconizar el abandono de los regímenes cambiarios intermedios, ya sea en beneficio de regímenes estrictamente fijos (como el *currency board* argentino), ya sea de regímenes de cambio flexibles (Barry Eichengreen, 1999). No obstante, estos mismos autores reconocen que una cuasi unión monetaria resulta difícil de realizar, en particular en un país emergente, y que la libre flotación produce una volatilidad que puede perturbar el crecimiento.

Recuadro 3: El triángulo de incompatibilidad de Mundell

El triángulo de Mundell representa los tres principios de organización que permiten juzgar la viabilidad del sistema monetario internacional: grado de rigor de las reglas cambiarias, grado de movilidad de los capitales, y grado de autonomía de las políticas monetarias.

Según las combinaciones de política cambiaria, de política monetaria y de movilidad de los capitales que se sitúan en el interior del triángulo son viables. De este modo, la movilidad de los capitales asociada a la estabilidad de las tasas de cambio se sitúa en el ángulo "unión monetaria" del triángulo, que es diametralmente opuesto a la autonomía de la política monetaria.



A: Autarquía financiera. Es posible conciliar cargas fijas y objetivos económicos internos si las reservas cambiarias son suficientes.

B: Unión monetaria. La movilidad perfecta de los capitales y cambios fijos impiden toda autonomía de la política monetaria.

C: Cambios flotantes. La movilidad perfecta de los capitales y la flexibilidad de las tasas de cambio permiten la independencia de la política económica.

Este problema suscita la cuestión de la credibilidad de las políticas económicas (y en particular de la política cambiaria) y subraya una vez más el carácter crucial de la elección de un régimen cambiario y las fuertes exigencias que impone.

La evolución de las estrategias cambiarias

Dos evoluciones marcarán sin duda el sistema monetario internacional durante los próximos años. Por una parte, deberán continuar las estrategias de anclaje oficial o efectivo de las monedas de los países en desarrollo a grandes monedas. Por otra parte, el euro podría imponerse junto al dólar como moneda internacional, y transformarse en una referencia importante de las estrategias cambiarias.

Es probable que el movimiento de anclaje sobre grandes monedas internacionales continúe reforzando sin duda el papel regional, si no internacional, del euro. Esto es lo que demuestran Agnès Bénassy-Quéré y Amina Lahrière-Révil a propósito de los países sudmediterráneos (PSM) y los de Europa central y oriental (PECO). Si los países cercanos, en términos regionales, a la Unión Europea adoptan un razonamiento en términos de ZMO para definir la moneda de referencia de su política cambiaria, sin ninguna duda tendrán interés en adoptar el euro (más bien que el dólar o el yen), en razón de la importancia de sus lazos comerciales con la Unión. Por lo demás, si se admite que del mismo modo estos países tienen como objetivo la estabilización de su saldo externo (lo que implica el mantenimiento de la competitividad y la estabilización de la carga de la deuda), resulta evidente que la moneda de anclaje real para privilegiar debería ser el euro, y esto en proporciones importantes, puesto que esta última moneda representaría, en la mayor parte de los casos, más del 70% del grupo de anclaje.

Esta doble estrategia de estabilización probable, nominal y real, de las monedas de los PECO y los PSM según el euro aboga en principio a favor de la adopción de regímenes cambiarios de paridad deslizando. Como la mayor parte de los países de América Latina y numerosos países asiáticos que por otra parte ya han decidido determinar sus políticas cambiarias en relación con el dólar, se podría ver surgir de este modo dos grandes zonas monetarias regionales.

Sin duda, esta evolución reforzará el papel del euro como moneda internacional. Por otra parte, la doble polarización del sistema monetario internacional y el anclaje de hecho de un número creciente de monedas a una de las dos grandes anclas

monetarias, debería reforzar la eficacia de las fluctuaciones entre las dos grandes monedas para restaurar los equilibrios comerciales entre las dos zonas (euro y dólar). La mayor eficacia de las variaciones cambiarias entre el euro y el dólar podría limitar su amplitud.

Además, esta evolución hace al mismo tiempo más necesaria y más compleja la gestión de la tasa de cambio para los países en desarrollo. La creación de grandes zonas monetarias hará que las estrategias autónomas sean cada vez más difíciles: del mismo modo que la mayor parte de los países emergentes tratan de anclarse a una de las grandes zonas comerciales de la tríada, también es probable que intenten anclar sus monedas, aunque más no fuere porque la elección de la moneda de referencia está relacionada con la zona geográfica con la cual tienen lugar los intercambios comerciales.

“
La creación de
grandes zonas
monetarias hará
que las
estrategias
autónomas sean
cada vez más
difíciles.
”

Bibliografía

- Bénassy-Quéré A. y Deusy-Fournier P., «La concurrence pour le statut de monnaie internationale depuis 1973», *Économie internationale*, N° 59, 3er. Trimestre, 107-144, 1994.
- Bénassy-Quéré A. y Lahrière-Revil A., «Pegging the CEEC's Currencies to the Euro», *Document de travail du CEPII*, N° 1988-04, 1998.
- Bénassy-Quéré A. y Lahrière-Revil A., «The Euro and Southern Mediterranean Currencies», in H. HANDOUSSA (ed.), *The Euro – Mediterranean Partnership and After*, en prensa, 1999.
- Eichengreen B., *Toward a New Financial Architecture*, Institute for International Economics, Washington DC, 1999.
- FMI, *Exchange Rate Arrangements*, 1980, 1998.
- Gosha, Gulde A.M., Ostry J. y Wolf H., «Does the Exchange Rate Regime Matter», *IMF Working Paper*, N° 95/121, noviembre de 1995.
- Schuler K., «The Problem with Pegged Exchange Rates», *Kiklos*, 52 (1), 1999.

Tendencias de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe
 Entre el 29 y 30 de junio la Secretaría Permanente del SELA, conjuntamente con la AECI, el gobierno venezolano y el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (CONAPRI) de Venezuela, organizó el «Foro Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe: Experiencia y Perspectivas», en el cual participó un numeroso grupo de especialistas de organismos, gobiernos de instituciones latinoamericanas y europeas. En el discurso inaugural, el Secretario Permanente del SELA, Embajador Otto Boye Soto, destacó el extraordinario aumento que registraron en nuestra región los flujos de inversión directa en el último decenio, cuando se multiplicaron por casi 8 veces. Sin embargo, durante este periodo no se ha podido establecer una correlación positiva y unívoca entre inversión extranjera directa y crecimiento económico, por lo que, en su opinión, nuestros países tienen ante sí el importante reto de lograr una combinación efectiva de las medidas de protección y liberalización en materia de inversiones directas, con las políticas públicas de fomento y desarrollo económico.

Foreign Direct Investment's Trends in Latin America and the Caribbean
 On June 29 and 30, SELA's Permanent Secretariat, together with the AECI, the Venezuelan Government and National Investment Promotion Council (CONAPRI), organized the forum on «Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: Experience and Outlook». A large number of experts from Latin American and European organizations, governments and institutions participated in the meeting. In his inaugural address, SELA's Permanent Secretary, Ambassador Otto Boye, pointed to the extraordinary increase in foreign direct investment flows to our region during the last ten years, underlining that they multiplied almost eight times. Nevertheless, during this same period it was not possible to establish a positive correlation between foreign direct investment and economic growth. Thus, it is Ambassador's Boye opinion that our countries must face the challenge of obtaining a positive combination of foreign investment protection and liberalization measures and public development policies.

Tendances de l'investissement étranger direct en Amérique Latine et dans les Caraïbes

Les 29 et 30 juin, le Secrétariat permanent du SELA, l'AECI, le gouvernement du Venezuela et le Conseil national vénézuélien de promotion des investissements (CONAPRI) ont organisé un «Forum sur l'investissement étranger en Amérique latine et dans les Caraïbes: expériences et perspectives». Étaient présents de nombreux experts et autorités d'institutions d'Amérique latine et d'Europe. Lors de la séance d'ouverture, le Secrétaire permanent du SELA, son Excellence Otto Boye Soto, a souligné la croissance spectaculaire des flux d'investissements dans notre région au cours de la dernière décennie, qui se sont multipliés par huit. Or, dans la même période, aucune corrélation positive et univoque ne s'est établie entre cet investissement étranger direct et la croissance économique. Dès lors, a-t-il ajouté, nos pays doivent relever le défi de combiner efficacement mesures de protection et libéralisation des investissements directs avec les politiques publiques de développement économique.

Tendências do Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe

Nos dias 29 e 30 de junho a Secretaria Permanente do SELA, juntamente com a AECI, o Governo Venezuelano e o Conselho Nacional de Promoção de Investimentos (CONAPRI) da Venezuela, organizou o «Foro Investimento Estrangeiro na América Latina e no Caribe: Experiência e Perspectivas», no qual participou um numeroso grupo de especialistas de organismos e governos de instituições latino-americanas e europeias. No discurso de inauguração, o Secretário Permanente do SELA, Embaixador Otto Boye Soto, destacou o extraordinário aumento dos fluxos de investimento direto do último decênio na nossa região, quando aumentaram quase oito vezes mais. No entanto, durante esse período não foi possível estabelecer uma correlação positiva e unívoca entre investimento estrangeiro direto e crescimento econômico, o que, na sua opinião, demonstra que nossos países têm diante de si o importante desafio de atingir uma combinação efetiva das medidas de proteção e liberalização em matéria de investimentos diretos, com as políticas públicas de promoção e desenvolvimento econômico.

Tendencias de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe

♦ **Otto Boye Soto**
Secretario Permanente del SELA.

El extraordinario crecimiento de los flujos de capital extranjero, en particular de la *Inversión Extranjera Directa* (IED) es quizás la manifestación más palpable del proceso de *deglobalización* mundial, particularmente por su significativo crecimiento en la década de los noventa. En 1998 los flujos de las inversiones directas en el mundo establecieron un récord histórico de más de 650.000 millones de dólares, casi 40% más que en 1997, de los cuales los países desarrollados captaron más del 70% modificándose la tendencia de los últimos años anteriores, que favorecía en mayor medida a los países en desarrollo.

No obstante, el impacto de la reciente crisis financiera internacional sobre los flujos de capital, la inversión extranjera directa hacia la región mostró un sostenido dinamismo, con un aumento de casi el 11%, al pasar de 69 mil millones en 1997 a más de 76 mil millones en 1998 y un estimado de casi 86 mil millones en 1999, superando a los países de Asia en la distribución entre las regiones en desarrollo y muy distante del resto de las regiones en desarrollo.

Para la región, los flujos de inversión directa han presentado algunas características dignas de subrayar: por un lado, el extraordinario aumento en el último decenio, en que dichos flujos se multiplicaron cerca de 8 veces entre 1990 y 1998. Por el otro, su concentración en cinco países de mayor tamaño económico relativo de la región, que absorbieron el 84 por ciento del total en 1998. En dicho año, Brasil registró la mayor afluencia, con cerca del 42 por ciento, seguido por México con un 13 por ciento, mientras que la participación de Argentina era de 8%, la de Chile un 6% y la de Venezuela un 5,8%, para

completar el referido 84%. Asimismo, en término de modalidades, alrededor del 60% correspondió a la creación de nuevos activos y el restante 40% a la compra de activos existentes.

Los datos de la CEPAL indican que en los dos últimos años las fusiones y adquisiciones se incrementaron, en tanto el valor de las privatizaciones bajó considerablemente. Finalmente, mientras en Argentina, Brasil y Chile, predominaron las fusiones y adquisiciones, en México se ha destacado la actividad relacionada con la creación de nuevos activos.

Por lo que respecta a la procedencia de la inversión, la casi totalidad proviene de Estados Unidos y Europa. Una buena parte de la inversión de los dos últimos años (más de la mitad) ha provenido de España, que ha concentrado sus inversiones en actividades financieras, petróleo, telecomunicaciones, transporte aéreo, energía y muy poco en empresas manufactureras, seguida por Estados Unidos, Alemania, Francia y los Países Bajos.

No cabe duda que este significativo aumento en el flujo de la Inversión Extranjera Directa es en buena parte el resultado de los importantes cambios operados en las políticas nacionales, tales como los procesos de democratización que han conducido a una *disminución del riesgo político*. En el área económica la *estabilización macroeconómica*, la *apertura comercial y financiera*, una *tasa de rentabilidad superior* a la de otras regiones en desarrollo y amplios procesos de *privatización* han sido las causas del mencionado aumento. Por otra parte, cabe destacar la consolidación y profundización de la *integración regional*, factor éste que garantiza mayores *economías de escala y más amplios mercados* a los agentes económicos. Todos estos factores determinantes de una mayor atracción de las inversiones extranjeras se han visto consolidados mediante la suscripción masiva de *Tratados Bilaterales de Inversión (TBI)* y de compromisos sobre inversión en los nuevos acuerdos de integración y de establecimiento de zonas de libre comercio.

Como es notorio, en el transcurso de la década de los noventa han ocurrido importantes modificaciones en las políticas de tratamiento a la inversión extranjera en América Latina y el Caribe, las cuales han dejado de ser restrictivas para convertirse en políticas francamente aperturistas, factor éste que explica en buena medida el crecimiento explosivo que experimenta la inversión extranjera en la región.

“

En el transcurso de la década de los noventa han ocurrido importantes modificaciones en las políticas de tratamiento a la inversión extranjera en América Latina y el Caribe.

”

Sin embargo, pareciera conveniente que las políticas aplicadas actualmente por los países de la región con relación a la inversión extranjera, destinadas a mejorar el *clima general* para la inversión extranjera, garantizar una mayor protección al inversionista extranjero e impulsar una importante convergencia de normas y disciplinas, debieran ser complementadas con *políticas de fomento industrial y tecnológico de los gobiernos de la región*, incluyendo mecanismos como los llamados *requisitos de desempeño* —que contienen ciertas exigencias para el inversionista extranjero— así como *incentivos* para atraer, dirigir o influenciar la inversión con el fin de obtener determinados objetivos de desarrollo económico y social.

En realidad, estamos ante una contradicción de difícil solución: por una parte, nuestros países tienen una imperiosa necesidad de atraer inversiones, en función de lo cual han mejorado y perfeccionado sus políticas de protección y promoción, bajo diversos mecanismos jurídicos, pero, por otra parte, se necesita canalizar esos flujos hacia objetivos nacionales de desarrollo, para lo cual se requieren no solamente políticas específicamente dirigidas a tales fines, sino también normativas de aplicación multilateral que no restrinjan ni entorpezcan la consecución de tales objetivos, como son las que pudieran derivarse de la negociación de un marco multilateral de tratamiento a la inversión, sea en la OMC o en cualquier otro foro, que no contemple la dimensión del desarrollo.

En estos años, tampoco se ha podido determinar una correlación positiva y unívoca entre inversión extranjera directa y crecimiento económico y, empíricamente, no parece existir mucha coincidencia entre ambas variables. Frente a la interrogante sobre las razones por las cuales el espectacular crecimiento de los flujos de inversión extranjera a la región en los años recientes no ha tenido un impacto correlativo en el desempeño económico y en los indicadores sociales, el diagnóstico de la CEPAL y de la UNCTAD concluye en tres causas fundamentales: primero, que una buena parte de los ingresos generados por esa inversión fue el resultado de transferencias de activos existentes que no condujeron a la formación de nuevas unidades productivas, contribuyendo muy poco a la formación de capital fijo; segundo, los ingresos por concepto de *privatizaciones* fueron utilizados mayormente en financiar el déficit de balanza de pagos o fiscales, por los

“

Hasta ahora no se ha podido determinar una correlación positiva y unívoca entre inversión extranjera directa y crecimiento económico y, empíricamente, no parece existir mucha coincidencia entre ambas variables.

”

gobiernos de la región y, tercero, la contribución de la inversión extranjera al desarrollo industrial integral ha sido exigua, como en el caso de la dirigida al ensamblaje de manufacturas con partes y componentes importados.

Por lo tanto, las negociaciones sobre comercio e inversión, tanto en el plano bilateral como en el hemisférico del ALCA y el multilateral de la OMC, plantean el problema de *localidad de la inversión*, debate éste que debería conducir a acuerdos de inversión suficientemente flexibles como para que los países receptores de inversión directa puedan materializar sus propios *objetivos de crecimiento y desarrollo*, al tiempo que protegen la inversión directa. El cómo lograr una combinación efectiva de las medidas de protección y liberalización en materia de inversiones directas, con las políticas públicas de fomento y desarrollo económico, es uno de los importantes retos que tenemos por delante.

Este foro está dedicado al análisis de la evolución, características y tendencias de la inversión extranjera directa en los países de la región. En ese sentido, es de una especial importancia conocer qué tipo de vinculaciones se deben establecer entre la inversión directa y el resto de la economía. ¿Cómo lograr que las inversiones no caigan en el vacío, ni recreen nuevos enclaves? ¿Cómo hacer para que esas inversiones actúen como impulsoras de un crecimiento que se debe propagar al resto de la economía y la sociedad? ¿Cómo saber donde se han establecido? ¿Cómo medir estos impactos más generales? También interesa extraer conclusiones relativas a su efecto sobre el empleo, la balanza comercial y de pagos, su potencial exportador, las formas de su financiamiento. Todo ello contribuirá a tener ideas más claras para establecer políticas que expandan los aspectos positivos y limiten los efectos negativos de la inversión extranjera.

Por último, en esta fase de transición hacia sociedades del conocimiento, interesa, por una parte, apreciar el aporte tecnológico que pueden efectuar las inversiones extranjeras directas, en forma de investigaciones básicas y aplicadas y, por otra parte, en qué medida facilitan el acceso y expansión de la «nueva economía», sustentada en las tecnologías de información y de comunicación. Como es sabido, si en estas nuevas actividades la tecnología que se utiliza es elaborada con exclusividad en los países centrales, se agigantará el abismo que media entre el mundo en desarrollo y el desarrollado.

“

En esta fase de transición hacia sociedades del conocimiento, interesa, por una parte, apreciar el aporte tecnológico que pueden efectuar las inversiones extranjeras directas, en forma de investigaciones básicas y aplicadas y, por otra parte, en qué medida facilitan el acceso y expansión de la «nueva economía».

”

En esta perspectiva, el Consejo Latinoamericano, órgano político del SELA dio mandato a la Secretaría Permanente para seguir considerando esta crucial temática en su programa de trabajo para el año 2000. Al respecto, albergamos grandes esperanzas acerca de los criterios y conclusiones que surjan de las deliberaciones de este importante foro, como contribución al esclarecimiento de una materia que constituye una variable cada vez más importante en el desempeño y posibilidades futuras de las economías de América Latina y el Caribe.

La política de atracción de IED en Venezuela

Al intervenir en el «Foro Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe: Experiencia y Perspectivas», que tuvo lugar en Caracas a finales de junio, el Ministro venezolano de Producción y Comercio, Juan de Jesús Montilla, esbozó los principales lineamientos de la ley de promoción y protección de inversiones extranjeras puesta en práctica por el recién electo gobierno del presidente Hugo Chávez, entre los cuales destaca el tratamiento no discriminatorio de las inversiones.

Venezuela's Foreign Direct Investment Policy

In his presentation before the «Foreign Investment in Latin America and the Caribbean» forum that took place in Caracas at the end of June, Venezuela's Minister of Production and Trade, Juan de Jesús Montilla, explained the main features of the investment promotion and protection legislation adopted by the recently elected government of President Hugo Chávez, among them, the non-discriminatory treatment.

La politique vénézuélienne en matière de IED

Lors de son intervention au «Forum sur l'investissement étranger en Amérique latine et dans les Caraïbes: expériences et perspectives» (Caracas, juin 2000), le ministre vénézuélien de Production et Commerce, M. Juan de Jesús Montilla, a exposé dans les grandes lignes la loi de promotion et protection des investissements étrangers, mise en vigueur sous le gouvernement du président Hugo Chávez récemment élu. Parmi ces grandes lignes: le principe de non-discrimination dans le traitement des investissements.

A política de atração de IED na Venezuela

O Ministro venezuelano de Produção e Comércio, Juan de Jesús Montilla, ao intervir no «Foro Investimento Estrangeiro na América Latina e no Caribe: Experiência e Perspectivas», realizado em Caracas no passado mês de junho, esboçou os principais delineamentos da Lei de Promoção e Proteção de Investimentos Estrangeiros levada a efeito pelo recém eleito governo do Presidente Hugo Chávez, entre os quais se destaca o tratamento não discriminatório dos investimentos.

La política de atracción de IED en Venezuela

→ **Juan de Jesús Montilla**

Ministro de Producción y Comercio de Venezuela.

La inversión extranjera y la obtención de una efectiva transferencia de tecnología constituyen para nuestros países una de las aristas fundamentales dentro de la estrategia trazada para alcanzar una economía competitiva y de mercado. Tanto la inversión como la tecnología foráneas constituyen factores primordiales para el logro de una sostenida revolución económica con la consiguiente prosperidad social para cada uno de nuestros pueblos.

En Venezuela tiene plena vigencia un régimen jurídico cuyo principio rector aparece consagrado en el artículo 2 de la Decisión 291 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que actualmente se encuentra en proceso de revisión en el seno de la Secretaría de la Comunidad Andina. Dicha revisión responde al hecho de que durante las últimas décadas ha habido un cambio cualitativo en la naturaleza de las normas y disciplinas que protegen a la inversión extranjera. En este sentido, uno de los puntos más álgidos lo constituye el hecho de haber pasado de un régimen donde se hacía hincapié en la protección a la propiedad privada, hacia la apertura de mercados y garantías más amplias respecto a la administración de la inversión.

El artículo 2 al cual estamos haciendo referencia establece lo siguiente: "Las inversiones extranjeras tendrán los mismos derechos y obligaciones a las que se sujetan las inversiones nacionales, principio que además rige nuestra actual Ley Promoción y Protección de Inversiones».

En aplicación a este tratamiento igualitario y no discriminatorio, la normativa supranacional andina, contenida en la referida Decisión fue reglamentada en Venezuela por el Decreto número 2.095, del 13 de febrero de 1992. Allí se insertaron un conjunto de disposiciones que constituyen, de por sí, una fehaciente demostración de que Venezuela cuenta, desde ese entonces, con un régimen jurídico de tratamiento a los capitales extranjeros, con una orientación basada en el principio que responde a la necesidad de tener tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario.

“

Venezuela cuenta con un régimen jurídico de tratamiento a los capitales extranjeros, basado en el principio que responde a la necesidad de tener tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario.

”

En este orden de ideas, existe a nivel de todos los sectores de la vida nacional el consenso de que una política integral, planificada y sostenida en materia de inversiones es, en el mediano plazo, un factor clave y decisivo para el desarrollo del país.

En tal sentido, las reformas institucionales que vive el país están contribuyendo a mejorar el entorno jurídico para las inversiones.

Dado que un problema fundamental que viene enfrentando la economía venezolana es la caída en la tasa de crecimiento de la inversión privada desde 1978, se hace imperativa la necesidad de fomentar no sólo la inversión pública y privada nacional sino también la inversión extranjera directa, con el fin de impulsar el desarrollo diversificado de la economía nacional. Es por este motivo que la actual administración tiene la convicción de que sin gobiernos comprometidos y capaces de promover políticas e instituciones en pro del crecimiento económico, el sector privado no invierte en toda su capacidad y potencialidad. Además, entendemos que sin inversión privada no habrá política gubernamental alguna que sea capaz de crear nuevos puestos de trabajo, productos y servicios.

Para la consecución de lo antes referido, la inversión extranjera directa debe constituirse como un instrumento de gran utilidad, dado que en la actualidad la inversión pública se encuentra fuertemente limitada debido a la persistente crisis presupuestaria y financiera que minimiza la posibilidad de usar parte del presupuesto público en programas de inversión.

Lo antes expuesto conlleva, entre otros puntos, a plantear la necesidad de incrementar la presencia de flujos de inversión tanto nacionales como extranjeros, con la finalidad de obtener los capitales requeridos y orientados hacia los sectores estratégicos que ya se han identificado previamente para incrementar los niveles del desarrollo nacional.

Dentro de los lineamientos de las nuevas políticas del Gobierno venezolano, se han empezado a fomentar aquellas tendientes al incremento de la inversión privada además de ampliar el flujo de Inversión extranjera directa para dirigirlos a sectores como telecomunicaciones, agroindustria, manufacturas, construcción, industria extractiva, turismo y sector servicios, entre otros.

Por su parte, es sabido que la inversión extranjera directa no sólo permite nuevas oportunidades de producción sino que sirve de vehículo a la transferencia de tecnología que se requiere como motor de todos los sectores económicos. La diversidad de la economía venezolana, dirigida a reducir la

“

*Sin inversión
privada no habrá
política
gubernamental
alguna que sea
capaz de crear
nuevos puestos
de trabajo,
productos y
servicios.*

”

dependencia de las exportaciones de productos básicos, depende en gran medida de que se empiece a atraer tanto inversiones como tecnologías de una forma más dinámica y planificada. Es por eso que el Gobierno insiste en preservar, en los foros internacionales donde se compromete a la República en materia comercial y de inversiones, espacios para la aplicación de políticas productivas.

En Venezuela se están empezando a experimentar los efectos positivos que resultan de la importante presencia de inversionistas extranjeros, sin detrimento de la importancia de la inversión privada nacional, que se han interesado y establecido en diversos sectores de la economía. No cabe duda que en años anteriores se concretaron cuantiosas inversiones en el sector energético, producto de la apertura en el sector petrolero. Sin embargo, los registros y las cifras han demostrado que también hubo inversiones considerables orientadas hacia los sectores de manufactura, servicios financieros y banca, infraestructura, transporte, telecomunicaciones, minería y agroindustria, entre otros.

A la fecha, y después de asumidos los nuevos retos del Gobierno del Presidente Hugo Chávez, estamos demostrando que se tiene la voluntad política de mejorar el clima de seguridad económica y jurídica, aspectos claves para generar la confianza en el inversionista.

Paralelamente, hemos establecido incentivos a la inversión en materia fiscal. Es así como la legislación venezolana ha previsto, para los titulares de enriquecimiento por estas actividades, el otorgamiento de una rebaja del Impuesto sobre la Renta (ISLR) equivalente a 20 por ciento del monto de las nuevas inversiones que se efectúen en los cinco años siguientes a la vigencia de la Ley del ISLR, representados por activos distintos de terrenos.

Asimismo, a las inversiones en hidrocarburos y actividades conexas se otorga una rebaja de impuesto equivalente a ocho por ciento del ejercicio anual, representadas en activos fijos destinados a la producción del enriquecimiento.

La actual administración se ha empeñado en aminorar la incertidumbre y desconfianza que existían en todas aquellas actividades de inversión. La intención del gobierno se ha centrado en la concreción de la estabilidad del marco jurídico. La estructura jurídica debe ser estable para que asegure al inversionista su vigencia en el tiempo. Dentro del aspecto jurídico, debemos hacer hincapié en la reciente promulgación de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones. De igual manera, y en el mismo orden de prioridad, es necesario la reforma de otras normas

como las leyes que rigen el mercado de capitales, hidrocarburos, minas, propiedad intelectual, reforma agraria y aduanas. En materia de telecomunicaciones, ya el Ejecutivo puso en marcha la nueva ley que rige el sector y que promete dar excelentes y efectivos resultados.

Dentro de la política integral de inversiones, se debe hacer especial énfasis en la Ley de Promoción y Protección de Inversiones. Esta iniciativa viene a atender gran parte de las expectativas que se tienen en materia de seguridad jurídica y fomento de las inversiones en el país. Con ella se persigue incrementar la transparencia de las exigencias legales para dichas actividades.

La reciente concreción de la Ley en esta materia ha constituido un paso significativo toda vez que generará un impacto positivo y uno de ellos será el de proveer seguridad jurídica y previsibilidad.

Sin embargo, tal cual como lo hemos venido describiendo, una ley sobre este particular es un mecanismo idóneo. Pero paralelo a su instrumentación se han empezado a sanear ya corregir las enormes fallas del entorno. La ley no sería suficiente por sí sola si no se propician cambios en gran parte de los sectores de la vida nacional.

Con lo antes señalado y si todas las expectativas se llegaran a concretar, se podría evidenciar la alta racionalidad del gobierno en su voluntad de perfeccionar el marco jurídico. El gobierno, de igual manera, ha propendido al estricto reconocimiento de los compromisos y responsabilidades contraídas en materia internacional.

Venezuela, en materia internacional, durante las últimas décadas ha fomentado la suscripción de acuerdos bilaterales en materia de inversiones y de doble tributación, y actualmente avanza en las complejas negociaciones multilaterales que tienen lugar en la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El Estado venezolano también valora la importancia de establecer un régimen de inversiones que contemple la protección de las inversiones a través de un marco jurídico adecuado y propicia una política destinada a atraer mayor flujo de inversiones productivas tanto nacional como extranjera.

La actual gestión agota recursos y esfuerzos para la consolidación de un sistema armónico y coherente referido a las inversiones, cuya columna es la Ley de Promoción y Protección de Inversiones, puesto que la misma ha sido concebida para cubrir aspectos tan importantes como:

“

Durante las últimas décadas, Venezuela ha fomentado la suscripción de acuerdos bilaterales en materia de inversiones y de doble tributación.

”

1) El fomento de las inversiones y la protección jurídica de la que gozarán tanto inversiones como inversionistas.

2) El tratamiento no discriminatorio de las inversiones, cuestión que se constituye como el principal atractivo de nuestra Ley, ya que las inversiones tanto nacionales como extranjeras están sometidas a los mismos derechos y deberes.

3) Los incentivos de los cuales gozarían los inversionistas al momento de establecer su inversión, además de la libre transferencia de los capitales.

4) Y por último, la solución en casos de controversias o disputas donde se establece que éstos deberán ser dirimidos en las instancias nacionales o en un marco de reconocimiento a los compromisos que han sido adquiridos en los acuerdos internacionales.

Vemos con optimismo la creación de esta Ley, puesto que la misma también se ha traducido en el mecanismo idóneo producto de la voluntad política en materia de desarrollo.

Así como es cierto que un marco jurídico y de estabilidad económica es indispensable para las inversiones, también lo es el factor información. Cuando hacemos referencia a este punto, queremos alertar a la función que debe realizarse en cuanto a la promoción de las potencialidades, de las oportunidades y de los negocios que pueden concretarse. Es sabido que muchas veces el inversionista se enfrenta a dos grandes inconvenientes: uno de ellos lo constituye el acceso a la información y, el otro, la calidad y profundidad de la misma. La información sobre las oportunidades de inversión debe ser especializada y hay que dedicarle recursos.

Es por este motivo que el Ministerio de la Producción y el Comercio prevé las posibilidades de la instalación de redes de información, a través de las cuales se le permita trabajar conexasmente a todos los actores del sistema en el futuro, toda vez que este Ministerio es uno de los responsables del diseño de la política de inversiones, con los demás entes involucrados en el acontecer económico del país.

“

El tratamiento no discriminatorio es el principal atractivo de la ley venezolana de promoción y protección de inversiones extranjeras.

”

La inversión privada, un importante aliado para el crecimiento económico

El crecimiento económico debe ser la principal prioridad en este siglo que comienza no sólo para Venezuela, sino para toda América Latina y el Caribe, y en el logro de esa meta la inversión privada, tanto nacional como extranjera, es un aliado importante, expresó el presidente del Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (CONAPRI), de Venezuela, Alejo Planchart, al intervenir en la inauguración del «Foro Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe: Experiencia y Perspectivas», realizado a fines de junio en Caracas.

Private Investment, An Important Ally of Economic Growth

In this new century economic growth must be the main priority not only for Venezuela but also for Latin America and the Caribbean as a whole. Private investment, both national and foreign, can be an important ally for the attainment of this goal, said the President of Venezuela's National Council for Investment Promotion (CONAPRI), Alejo Planchart, during his presentation in the Forum on «Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: Experiences and Outlook» held last June in Caracas.

Investissements privés, alliés obligatoires de la croissance économique

La croissance économique doit être la principale priorité pour ce siècle qui commence, non seulement pour le Venezuela, mais aussi pour toute la région Amérique Latine-Caraïbes. En ce sens, les investissements privés, qu'ils soient nationaux ou étrangers, sont des alliés précieux. C'est en ces termes que s'est exprimé le président du Conseil national vénézuélien de promotion des investissements (CONAPRI), M. Alejo Planchat, lors de son intervention à l'ouverture du «Forum sur l'investissement étranger en Amérique latine et dans les Caraïbes: expériences et perspectives», qui s'est tenu fin juin à Caracas.

O investimento privado, um aliado indispensável para o crescimento econômico

O crescimento econômico deve ser a principal prioridade deste século que se inicia não só para a Venezuela mas também para toda a América Latina e o Caribe, e para atingir essa meta o investimento privado, tanto nacional como estrangeiro, é um aliado importante, expressou o Presidente do Conselho Nacional de Promoção de Investimentos (CONAPRI), da Venezuela, Alejo Planchart, durante sua intervenção na inauguração do «Foro Investimento Estrangeiro na América Latina e no Caribe: Experiência e Perspectivas», realizado no passado mês de junho em Caracas.

La inversión privada, un importante aliado para el crecimiento económico

➔ Alejo Planchart

*Presidente del Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (CONAPRI)
de Venezuela.*

El tema de la atracción y promoción de inversiones nacionales e internacionales es muy familiar para una institución como la que represento, creada hace diez años con la finalidad de promover el desarrollo de la inversión privada en Venezuela. Desde nuestra creación hemos sido testigos del aumento de la competencia entre los países América Latina y el Caribe entre sí y frente a otros países en vías de desarrollo de Europa del Este y Asia por atraer capitales foráneos.

Esta competencia por la atracción de capitales privados no es casual ya que la inversión extranjera ha sido y se mantiene aún como la fuerza que impulsa en el mundo el crecimiento económico, como se desprende del Reporte Mundial de Inversiones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD correspondiente al año 1999. Dentro de esta tendencia, los procesos de transferencia de tecnología, las fusiones y adquisiciones, las privatizaciones y las nuevas inversiones directas, han sido los vehículos preferidos por el capital internacional para expandir procesos productivos y lograr así un beneficioso impacto en la economía mundial.

Afortunadamente los esfuerzos realizados en este sentido no han sido en vano. Como consecuencia de ellos, la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe se triplicó entre 1990 y 1997, al pasar de 126.050 millones de dólares en 1990 a 375.414 millones de dólares en 1997 según el documento sobre Inversiones Extranjeras Directas en América Latina y el Caribe, 1999, publicado por la Secretaría Permanente del SELA, en la cual se observa una participación cada vez más importante de la inversión española y europea. Como un ejemplo digno de mención está el caso de República Dominicana, país que multiplicó por diez la inversión extranjera en la década pasada.

“

Hay que identificar fuentes de inversión y financiamiento que hagan crecer las economías de América Latina y creen nuevas posibilidades de empleo y bienestar social.

”

Este crecimiento debe ser objeto de discusión a lo largo de éste Foro. Surgen muchas preguntas que esperan respuestas: ¿Están llegando a la región y en particular a cada uno de nuestros países inversiones en proporción adecuada al tamaño de nuestras economías y potencialidades? ¿Qué políticas estamos implementando para mantener ó incrementar una tasa de crecimiento similar? ¿Cuáles son los principales obstáculos que debemos remover para facilitar el proceso de desarrollo de la inversión extranjera en nuestro país? ¿Cómo promover alianzas estratégicas entre empresas internacionales y empresas locales que fomenten procesos de transferencia de tecnología y apoyen el sano desarrollo de un sector privado local eficiente?. A fin de cuentas, de lo que se trata es de identificar fuentes de inversión y financiamiento que hagan crecer las economías de América Latina y creen nuevas posibilidades de empleo y bienestar social.

Los logros obtenidos en general por los países de América Latina y el Caribe en la década de los 90 deben servirnos de aliento para continuar construyendo economías y países más modernos. En efecto, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se pueden observar hoy en día importantes procesos de reducción de los altos déficit fiscales, de apertura de las economías, incrementos de la participación privada, reducción de la inflación y un aceleramiento de la participación en el comercio internacional. Sin embargo, las tasas de pobreza siguen siendo un factor de tensión social sobre el cual es indispensable también mostrar resultados alentadores.

En reciente estudio del Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela) se señalaba que el ingreso promedio familiar en este país estaba por debajo del costo de la canasta básica familiar. En otras palabras, de lograrse una perfecta distribución del ingreso, todo el país estaría bajo la línea de pobreza. Esto pone de relieve la necesidad inaplazable, al comenzar un nuevo milenio, de dar prioridad al crecimiento económico. La inversión privada, nacional y extranjera, son importantes aliados de este proceso. Es imprescindible abrir nuevos espacios a las inversiones privadas.

El SELA ha señalado recientemente que en la América Latina y el Caribe hay 141 empresas susceptibles de privatización con un valor estimado de 50.000 millones de dólares. Este hecho debería acentuar la competencia por parte de inversionistas de todo el mundo. Ciertamente el potencial de atracción de inversiones que tiene la región continúa siendo alto. El reto para cada uno de los países de la región es presentar las mejores

condiciones y el ambiente más propicio para construir asociaciones en el mediano y largo plazo que permitan llenar la brecha entre la oferta de bienes y servicios y las demandas insatisfechas por tanto tiempo de la población. Será convertir la nuestra en una región de oportunidades de negocios en pro de su desarrollo y modernización.

En Venezuela se han venido implementando recientemente algunas políticas positivas en favor de la inversión privada. Por ejemplo las recientemente aprobadas Leyes de Protección y Promoción de Inversiones, del Sector Eléctrico, de Telecomunicaciones y la de Hidrocarburos Gaseosos abren indudablemente espacios a la inversión privada.

Sin embargo, nuestra agenda de mejoras pendientes es aún muy larga y comprometida. El esfuerzo debe continuar. Este foro es un escenario propicio para promover discusiones sobre políticas que mejoren y promuevan aún más la inversión privada nacional y extranjera. Como parte de este proceso aspiramos a que estas discusiones contribuyan a definir y fortalecer una agenda con serios compromisos tanto del sector público como del sector privado en pro de la atracción de inversiones extranjeras hacia nuestras economías.

Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones: una propuesta integradora

El interés de los países por atraer inversiones extranjeras ha generado un clima de alta competitividad, particularmente entre las naciones en desarrollo. De allí que el autor del siguiente estudio proponga, para el caso de América Latina y el Caribe, la suscripción de un Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones que, entre otras ventajas, contribuiría a aumentar la confianza de los inversionistas en la región en su conjunto, incentivaría los flujos de capitales extranjeros y serviría para dar coherencia a los planteamientos de la región en otros foros. Lo dice como académico y como miembro de la Delegación Negociadora de los Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones de Chile, país con una exitosa experiencia como receptor de capitales foráneos, de la cual también se reseñan sus principales elementos.

The Latin American Investment Promotion and Protection Agreement: A Proposal for Integration

Countries' interest in attracting foreign investment has unleashed much competition particularly between developing countries. To cope with this situation, the author suggests the adoption of a Latin American Investment Promotion and Protection Agreement which would increase investors' confidence in the region as a whole, stimulate foreign capital flows and grant coherence to the region's position in other International fora. This suggestion stems from the author's vast experience in this field, as member of Chile's Negotiating Delegation for Investment Promotion and Protection Agreements, a country that has been very successful in attracting foreign capitals.

Accord latino-américain de promotion et protection des investissements: une proposition qui facilite l'intégration

La nécessité actuelle d'attirer les investissements étrangers a créé un climat de concurrence, en particulier entre les nations en développement. L'auteur propose ici l'adoption, dans la région Amérique latine-Caraïbes, d'un Accord latino-américain de promotion et protection des investissements, qui contribuerait, entre autres, à redonner confiance aux investisseurs envers la région. Un tel accord stimulerait en outre les flux de capitaux étrangers et conférerait plus de cohérence aux positions de la région auprès d'autres forums. L'auteur écrit au titre de chercheur et de membre de l'équipe de négociation de l'accord chilien de promotion et protection des investissements. Il est à noter que le Chili possède une grande expérience en matière de capitaux étrangers, que l'auteur présente d'ailleurs dans ses grandes lignes.

Acordo Latino-Americano de Promoção e Proteção de Investimentos: uma proposta integradora

O interesse dos países de atrair investimentos estrangeiros tem criado um clima de alta competitividade, particularmente entre as nações em desenvolvimento. Por esse fato, o autor deste estudo propõe no caso da América Latina e o Caribe, a subscrição de um Acordo Latino-Americano de Promoção e Proteção de Investimentos que, entre outras vantagens, contribuiria para aumentar a confiança dos investidores na região na sua totalidade, incentivaria os fluxos de capitais estrangeiros e daria maior coerência às colocações da região em outros foros. Efetuou estas afirmações como acadêmico e como membro da Delegação Negociadora dos Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos do Chile, país com grande experiência como receptor de capitais estrangeiros, cujos elementos principais também foram assinalados.

Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones: una propuesta integradora

❖ **Juan Banderas**

Fiscal y Vicepresidente Ejecutivo Subrogante del Comité de Inversiones Extranjeras de Chile.

Introducción

La idea, generalizada hoy en el mundo, de que la inversión extranjera y las empresas transnacionales pueden jugar un papel positivo en el proceso de desarrollo de los países receptores, ha llevado a los diferentes Estados a abrirles sus puertas, generando, particularmente en los países en desarrollo, un clima de alta competencia por atraerlas.

Tal vez la manera más importante de incentivar los flujos de inversión extranjera es protegerla adecuadamente, tanto a nivel interno como internacional. En este sentido, algunos países han creado interesantes mecanismos de protección jurídica interna, como los contratos-leyes en Chile o los convenios de estabilidad en Perú, al mismo tiempo que han ido adhiriendo a sistemas internacionales de garantía como la Agencia Multilateral de Garantías de Inversiones (Multilateral Investment Guarantee Agency, M.I.G.A.) del Banco Mundial y a sistemas de solución de conflictos, como puede ser el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, C.I.A.D.I, más conocido por su sigla en inglés, I.C.S.I.D.¹

Junto con la adecuación de las normas internas, los Estados han sido particularmente activos en la creación de normas internacionales para proteger la inversión extranjera, suscribiéndose numerosos tratados, siendo los más importantes, no sólo por su número sino también por su contenido y naturaleza, los Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones.

I. La inversión extranjera en Chile

La experiencia chilena en materia de inversión extranjera pone de manifiesto que este factor resulta de gran importancia para una economía pequeña que busca consolidar un proceso de internacionalización. En efecto, los flujos de inversión directa captados por Chile en los últimos años han contribuido a profundizar su inserción internacional, vinculando al país de manera creciente a los principales circuitos productivos, comerciales y financieros del mundo. La presencia de empresas extranjeras en los sectores más dinámicos ha permitido una rápida expansión, la incorporación de nuevas tecnologías, de nuevas prácticas organizacionales y de producción, contribuyendo con ello a elevar la productividad y la eficiencia de la economía en su conjunto. Los principales atractivos que Chile presenta para la inversión extranjera derivan de los siguientes factores:

“

Los flujos de inversión directa captados por Chile en los últimos años han contribuido a profundizar su inserción internacional.

”

1. Política económica estable

- Más de dos décadas de implementación del modelo económico.
- Solidez financiera (bajo nivel de riesgo país clasificación A-).
- Lugar 5º en ranking de competitividad entre los países emergentes.

2. Fuerte dinamismo económico

- 14 años de crecimiento ininterrumpido.
- Sólida posición en cuentas externas.
- Endeudamiento externo decreciente.
- Nivel de reservas creciente.
- Inflación decreciente con niveles de un dígito.

3. Economía abierta y competitiva

- Sobre US \$ 65.000 millones de inversión extranjera autorizada.
- Amplia red de acuerdos comerciales en la región.
- Bajo nivel de protección (-10% de arancel *parejo ad valorem*).
- Arancel promedio resultado de la implementación de los acuerdos comerciales (8%).

- Inexistencia de barreras al comercio.
- Mercado que demanda nuevos productos y avanzadas tecnologías.

4. Ambiente transparente y confiable para el desarrollo de los negocios

- Sector privado motor del crecimiento.
- Normas legales claras y conocidas.
- Índice de corrupción bajo respecto del contexto internacional (19^ª ubicación entre 99 lugares comprendidos en el ranking, de acuerdo a Transparency International 1999).

5. Eficiente recurso humano

- Disponibilidad de mano de obra calificada.
- Alta tasa de alfabetización.

6. Disponibilidad de infraestructura

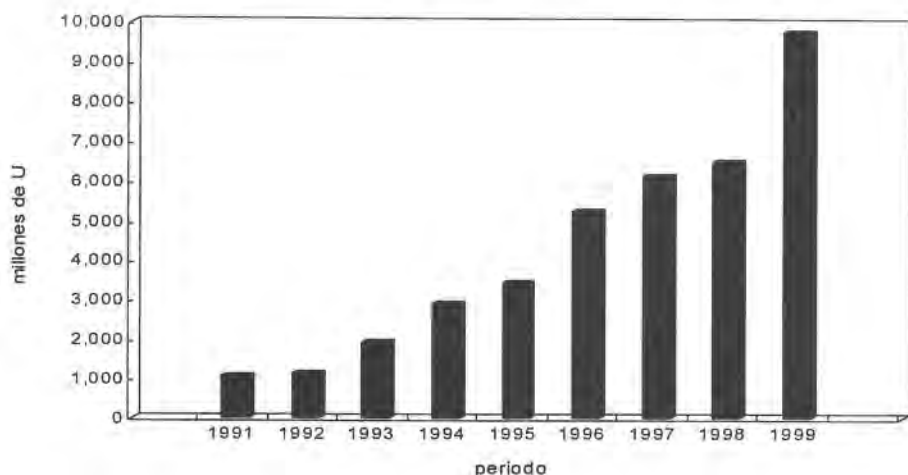
- Fuerte presencia extranjera en el sistema financiero.
- Sector bancario altamente competitivo.
- Moderno sistema de telecomunicaciones.
- Agresivo programa de concesiones de infraestructura.

7. Adecuado régimen de protección de las inversiones extranjeras

- Caracterizado por la claridad y estabilidad en la normativa.
- 26 años de aplicación de las mismas normas jurídicas.
- Alrededor de 6.000 contratos firmados.
- 50 tratados de promoción y protección de inversiones suscritos con países de América Latina, Europa, Asia, África, Medio Oriente y Oceanía.

Estos atractivos han configurado una situación que ha permitido a la inversión extranjera crecer de manera muy importante, llegando el año pasado a una cifra que bordea los 10 mil millones de dólares, lo que se aprecia en el cuadro siguiente:

**Inversión extranjera materializada
Período 1991-1999**



En los últimos 10 años la inversión extranjera directa ha representado en Chile el 6% del PIB. El año pasado superó el 10%.

II. Instrumentos de protección de la inversión extranjera

1. Nivel interno

1.1. Constitución política de la República

- Principio de no discriminación

Se encuentra establecido en la Constitución Política de la República de Chile, y garantiza a todas las personas, sin distinción de nacionalidad, la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

1.2. Estatuto de la inversión extranjera

El inversionista que lo desee puede amparar su inversión en el Estatuto de la Inversión Extranjera, Decreto-Ley 600 (DL 600).

Este ordenamiento jurídico data de 1974 y está orientado en función de dos principios fundamentales:

- No discriminación
- No discrecionalidad de procedimientos

En virtud del principio de no discriminación, la inversión extranjera y las empresas en que ésta participa se sujetan al mismo régimen jurídico que la inversión nacional, sin que pueda discriminarse respecto de ellas directa ni indirectamente.

Por su parte, la no discrecionalidad garantiza la existencia de procedimientos claros, conocidos y transparentes, que aseguren un tratamiento justo e igualitario al inversionista extranjero, eliminando cualquier incertidumbre en los procesos administrativos. Donde existe la misma razón debe existir la misma disposición.

Principales derechos del inversionista extranjero:

- Suscripción de un Contrato de Inversión con el Estado de Chile.
- Repatriación del capital.
- Remesa de utilidades.
- Libre acceso a los sectores productivos.
- Libre acceso al mercado cambiario.
- Elección del Régimen Tributario.
- Cuenta Corriente en el exterior para inversiones superiores a US\$ 50 millones.
- Acceso a las garantías contempladas en los acuerdos de promoción y protección de inversiones.

El Estatuto de la Inversión Extranjera (D.L. 600) además de establecer un tratamiento adecuado tiene normas de gran estabilidad en el tiempo:

- 26 años de aplicación de las mismas normas jurídicas.
- Alrededor de 6.000 contratos firmados sin reclamos.
- US \$ 69.000 millones de inversión autorizada.

1.3. Contrato ley de inversión extranjera

El inversionista extranjero suscribe un contrato con el Estado de Chile. Mediante dicho contrato, el inversionista es autorizado para efectuar un aporte de capital por un monto determinado, el que se destinará al objeto autorizado en conformidad a lo solicitado por el propio inversionista. Asimismo,

mo, en el contrato se establecen los derechos del inversionista extranjero.

Este contrato es de una naturaleza muy especial: es un contrato-ley.

El contrato-ley es una creación de la doctrina y jurisprudencia chilenas y se caracteriza por la enorme solidez de sus disposiciones. En efecto, lo pactado en el contrato no puede modificarse sin el acuerdo de las partes, ni siquiera dictando una ley general de la república. No obstante lo anterior, si con posterioridad a la suscripción del contrato-ley se dictaren disposiciones más favorables o convenientes para el inversionista extranjero que las establecidas en el contrato, éstas podrán aplicársele.

Lo importante es recalcar que por tratarse de un contrato-ley, éste no puede ser modificado unilateralmente por el Estado de Chile, ni aún mediante el dictado de normas legales.

El Comité de Inversiones Extranjeras registra cerca de 6.000 contratos acogidos a la normativa del Estatuto de la Inversión Extranjera, los que autorizan inversiones por un monto del orden de US \$ 69.000 millones.

El D.L. 600 y los contratos suscritos en conformidad a éste otorgan al inversionista un marco legal de gran seguridad, estabilidad, y permanencia de las reglas del juego en el tiempo.

2. Nivel internacional

2.1. Los tratados de libre comercio con capítulo de inversiones

Desde que se suscribió el NAFTA, esta modalidad de tratado, que comprende tanto comercio como inversiones, ha adquirido cierta notoriedad no obstante no presentar, a nuestro juicio, ninguna ventaja sobre la negociación, en forma separada e independiente de tratados que tienen naturaleza distinta. Si bien es indudable que puede darse una estrecha relación entre el comercio y las inversiones, esa posibilidad no justifica el hecho de negociar simultáneamente, y estrechamente vinculados, temas tan diferentes como pueden ser los aranceles y el tratamiento en caso de expropiación o los aranceles y la solución de controversias, pues no se puede otorgar acceso a cambio de un beneficio arancelario. Eso lo tienen muy claro los grandes países desarrollados que, reunidos en la OCDE,

negociaban hasta hace poco un Acuerdo Multilateral de Inversiones independientemente de cualquier consideración al comercio.

2.2. Los acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones

Los Acuerdos bilaterales sobre promoción y protección de inversiones, conocidos generalmente por su sigla en inglés BIT (Bilateral Investment Treaty) o FIPA (Foreign Investment Protection Agreement), para nosotros APPI (Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones), son tratados internacionales suscritos entre dos Estados con el objeto de crear condiciones de seguridad para los inversionistas extranjeros en el país y para los inversionistas nacionales en el exterior.

Los Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones constituyen, en general, una garantía adicional para los inversionistas y más específicamente, permiten acceder, o acceder con primas razonables, a los seguros contra riesgos no comerciales que ofrecen las agencias internacionales.

Los APPI garantizan fundamentalmente el derecho de propiedad, la libre transferencia y la no discriminación, estableciendo, además, un mecanismo para la solución de las controversias que se susciten entre un inversionista extranjero y el Estado receptor.

El primer acuerdo bilateral de promoción y protección de inversiones se firmó entre Alemania y Pakistán el 25 de noviembre de 1959, hace ya cuarenta años. Sin embargo, es a partir de la segunda mitad de los 80's que estos tratados se generalizan y adquieren un carácter prácticamente universal. Hoy existen más de 1.600 tratados, de los cuales más de 800 se han concluido desde 1987. Las Publicaciones del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) dan cuenta de 155 países partes en tratados bilaterales sobre inversiones. Estos tratados se suscribían generalmente entre países exportadores e importadores de capital. Hoy vemos muchos APPIs celebrados entre países desarrollados como entre países en desarrollo.²

Estos tratados abordan 4 aspectos fundamentales: admisión, tratamiento, expropiación y solución de controversias.³

2.2.1. Análisis del modelo chileno de tratado

Si bien los modelos de Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones que existen en el mundo son bastante estandarizados, el modelo utilizado por nuestro país se ha ido mejorando a través del tiempo y hoy es considerado como uno de los mejores. En efecto, algunos países que han conocido el chileno, no han dudado en incorporar muchos de sus conceptos en sus propios modelos y hoy proponen a terceros Estados un tratado muy similar al nuestro. En este mismo sentido, debemos señalar que Naciones Unidas en su publicación sobre esta materia, «Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990's», reproduce íntegramente el modelo chileno como un ejemplo a considerar en estas negociaciones.

2.2.1.1. Singularidades del modelo chileno

El modelo de Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones que nuestro país propone, se ha ido enriqueciendo con las más de 50 negociaciones celebradas con distintos países desde 1991 a la fecha. Hoy tenemos un modelo de tratado muy similar a cualquier tratado de esta naturaleza y garantiza lo mismo que los otros. Sin embargo, tiene algunas particularidades que lo distinguen definitivamente, como veremos en los párrafos siguientes.

2.2.1.1.1. Transferencia efectiva

El modelo chileno de APPI se refiere sólo a los capitales que efectivamente se han transferido desde el exterior. Esto es, Chile propone que el Acuerdo se refiera a aquellas inversiones que sean consecuencia de una transferencia de capitales hacia el país. En efecto, en el preámbulo se establece que el tratado se acuerda «con la intención de crear y de mantener condiciones favorables a las inversiones de inversionistas de una Parte Contratante en el territorio de la otra, que impliquen transferencias de capitales: El objetivo de esta precisión es justamente evitar que inmigrantes que viven desde hace años en el país amparen sus inversiones hechas con recursos obtenidos en Chile, creando una situación de odiosa discriminación con el resto de la población. Es decir, no todas las inversiones hechas por nacionales de la otra parte contratante están protegidas por el tratado, tienen, además, que provenir del exterior.

Esta concepción de inversión extranjera, ligada estrecha-

mente a una transferencia internacional de activos, refleja perfectamente la política y el derecho existente sobre esta materia en nuestro país desde que comenzó a ser regulada. En efecto, si tomamos la normativa vigente hoy, esto es el Estatuto de la Inversión Extranjera contenido en el Decreto Ley 600, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el DFL N° 523⁴, se señala textualmente:

«Artículo 1º. Las personas naturales y jurídicas extranjeras, y las chilenas con residencia y domicilio en el exterior, que transfieran capitales extranjeros a Chile, y que celebren un contrato de inversión extranjera, se registrarán por las normas del presente Estatuto».

Lo anterior significa que para estar protegido por el Estatuto de la Inversión Extranjera se requiere que concurren, copulativamente, tres requisitos:

- Que se trate de personas extranjeras o chilenas con residencia y domicilio en el exterior.
- Que transfieran capitales extranjeros a Chile.
- Que celebren un contrato de inversión extranjera.

Queda claro entonces que no habrá inversión extranjera aún cuando se haya suscrito un contrato de inversión extranjera con el Estado chileno por una persona extranjera o nacional con domicilio y residencia en el extranjero, si no ha habido una transferencia de capitales provenientes del exterior.

Por su parte, el Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile, que constituye las «Normas Aplicables a los Créditos, Depósitos, Inversiones, y Aportes de Capital Provenientes del Exterior», expresa que «se entenderá por inversiones cualquier acto, convención o contrato en virtud del cual una parte percibe divisas provenientes del exterior o el producto de su liquidación en el país, con el objeto de adquirir el dominio, usar, gozar, o ser poseedor o mero tenedor de valores mobiliarios, efectos de comercio, acciones, derechos sociales, y cualquier otra clase de títulos o valores, o bienes raíces o muebles.⁵

Como se puede apreciar, la otra vía de ingreso de la inversión extranjera al país, el referido Capítulo XIV, establece también la transferencia de capitales como requisito esencial de la inversión extranjera al incorporar en la definición de inversión la necesidad que una parte perciba divisas provenientes del exterior o el producto de su liquidación en el país.

2.2.1.1.2. La inversión protegida es sólo la que se ha realizado en conformidad con el tratado y la legislación del país receptor

Esta característica del modelo chileno conlleva dos aspectos que deben concurrir copulativamente: que la inversión se haya realizado y que se haya hecho de conformidad a la ley.

2.2.1.1.2.1. Establecimiento previo y no pre-establecimiento

La inversión protegida es sólo la que se ha realizado efectivamente. Este es un elemento fáctico: las inversiones deben haber sido hechas, esto es, las divisas deben haber sido transferidas al país y liquidadas. Como consecuencia de lo anterior, el Tratado no protege las inversiones que se pretendan efectuar sino las ya efectuadas. En este sentido, debemos decir que el Tratado no consagra el pre-establecimiento sino, por el contrario, para que opere la protección deberá haber establecido establecimiento previo.

2.2.1.1.2.2. Legalidad

La inversión protegida es sólo la que se realiza en conformidad con el tratado y la legislación vigente en el país receptor. En otros términos, si la inversión se efectúa, es decir, se transfieren los capitales al país receptor y se liquidan las divisas, esto no es suficiente para que opere la protección ya que previamente habrá que determinar si estas operaciones se han efectuado de conformidad con el derecho interno del país receptor.

El Art. I del Acuerdo, relativo a definiciones expresa textualmente que «el término «inversión" se refiere a toda clase de bienes o derechos relacionados con ella, siempre que se haya efectuado de conformidad con las leyes y reglamentos de la Parte Contratante en cuyo territorio se realizó...».

Queda claro entonces que no hay inversión extranjera, en los términos del Tratado, si no se respeta la legislación de la Parte Contratante donde se efectúa. La exigencia del respeto a la legislación está en la definición misma.

Por su parte, el Art. II dispone que «el presente Acuerdo se aplicará a las inversiones efectuadas, antes o después de su entrada en vigor, por inversionistas de una Parte Contratante, conforme a las disposiciones legales de la otra Parte Contratante, en el territorio de esta última.»

El Art. III relativo a la promoción, admisión y protección de las inversiones señala de manera expresa que:

«1. Cada Parte Contratante, con sujeción a su política general en el campo de las inversiones extranjeras, incentivará en su territorio las inversiones de inversionistas de la otra Parte Contratante y las admitirá en conformidad con su legislación y reglamentación.»

Más adelante este artículo insiste:

«2. Cada Parte Contratante protegerá dentro de su territorio las inversiones efectuadas de conformidad con sus leyes y reglamentaciones ...».

Como se puede apreciar, el tratado chileno protege desde el establecimiento en conformidad con la legislación vigente.

2.2.1.1.3. Permanencia del capital por un año

Según lo dispuesto en el Art. V del modelo, las partes contratantes se otorgan recíprocamente el derecho a la libre transferencia de capitales. En efecto, el referido artículo dispone que «cada Parte Contratante autorizará, sin demora, a los inversionistas de la otra Parte Contratante para que realicen la transferencia de los fondos relacionados con las inversiones en moneda de libre convertibilidad, en particular, aunque no exclusivamente:

- a) intereses, dividendos, rentas, utilidades y otros rendimientos;
- b) amortizaciones de préstamos del exterior relacionadas con una inversión;
- c) el capital o el producto de la venta o liquidación total o parcial de una inversión;
- d) los fondos producto del arreglo de una controversia y las compensaciones de conformidad con el Artículo 6.

No obstante lo dispuesto en este artículo, Chile no permite remesar el capital que ha ingresado por la vía del DL 600, antes de transcurrido un año. Muchas son las razones que tiene para no eliminar esta restricción que, a nuestro juicio, es una restricción aparente. En efecto, ningún inversionista, que no sea un especulador, querrá repatriar el capital antes de cumplido un año.

Con el objeto de armonizar la política en materia de remesa de capital con lo dispuesto en el Art. V transcrito, los APPIs suscritos por Chile tienen un protocolo adicional donde se establece que los capitales extranjeros sólo se podrán remesar después de un año de haber ingresado al país. El referido protocolo es generalmente del siguiente tenor:

«Al firmar el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las inversiones, la República de Chile y (la otra Parte Contratante) convinieron en las siguientes disposiciones que constituyen parte integrante del Acuerdo referido.

Ad. Artículo 5:

El capital invertido podrá ser transferido sólo después de un año contado desde su ingreso al territorio de la Parte Contratante, salvo que la legislación de ésta contemple un tratamiento más favorable.»

En otras ocasiones, la referencia es directa a las inversiones en Chile puesto que esta restricción no es para las inversiones en ambas Partes Contratantes.

2.2.1.1.4. Garantía de reclamación en juicio ordinario

Con el objeto de hacer armónico el Acuerdo con nuestra Constitución Política del Estado, en lo que se refiere a la garantía constitucional establecida en el Art.19 N° 24 que dispone que el expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios, nuestro modelo de tratado establece que «de la legalidad de la nacionalización, expropiación o de cualquiera otra medida que tenga un efecto equivalente y del monto de la compensación se podrá reclamar en procedimiento judicial ordinario.»

2.2.1.1.5. Opción única y definitiva de jurisdicción

Sin duda el aspecto más singular de nuestro modelo APPI es el relativo a la solución de controversias entre una Parte Contratante y un inversionista de la otra Parte Contratante.

1. Las controversias que surjan en el ámbito de este Acuerdo, entre una de las Partes Contratantes y un inversionista de la otra Parte Contratante que haya realizado inversiones en el territorio de la primera, serán, en la medida de lo posible, solucionadas por medio de consultas amistosas.
2. Si mediante dichas consultas no se llegare a una solución dentro de tres meses a contar de la fecha de solicitud de arreglo, el inversionista podrá remitir la controversia:
 - a) a los tribunales competentes de la Parte Contratante en cuyo territorio se efectuó la inversión; o
 - b) a arbitraje internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), creado por el Convenio Sobre Arreglo de Diferencias

Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, abierto para la firma en Washington el 18 de marzo de 1965.

Con este fin, cada Parte Contratante da su consentimiento anticipado e irrevocable para que toda diferencia pueda ser sometida a este arbitraje.

3. Una vez que el inversionista haya remitido la controversia al tribunal competente de la Parte Contratante en cuyo territorio se hubiera efectuado la inversión o al tribunal arbitral, la elección de uno u otro procedimiento será definitiva.

2.3. La convención de Washington y el centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones

La Convención de Washington, o más propiamente, el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, abierto a la firma de todos los países miembros del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en marzo de 1965, fue suscrito por Chile en 1991 y, debemos decir, que hemos adherido a su sistema con gran entusiasmo. En efecto, casi la totalidad de nuestros tratados bilaterales otorgan competencia al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI o ICSID, en inglés).

El modelo chileno de APPI propone que las diferencias que se produzcan entre un inversionista y el Estado donde tiene radicada la inversión puedan someterse al «arbitraje internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado por el la Convenio Sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, abierto para la firma en Washington el 18 de marzo de 1965.»

«Con este fin, cada Parte Contratante da su consentimiento anticipado e irrevocable para que toda diferencia pueda ser sometida a este arbitraje.»

III. Perspectivas futuras

1. El problema del estándar (nivel de trato)

Nuestro Derecho Internacional de la Inversión Extranjera está constituido por la red de acuerdos bilaterales que estable-

cen el más alto nivel de trato compatible con los intereses del Estado receptor. Creemos que ese es el trato adecuado.

En esta materia no es aconsejable innovar tratando de «ir más allá» o «avanzar».

El gran desafío es perfeccionar el sistema que tenemos y no llevarlo al extremo del absurdo.

Se puede avanzar mejorando el sistema bilateral que tenemos, corrigiendo por medio de la renegociación los Acuerdos que tienen un estándar más bajo o son técnicamente mejorables. Se puede progresar ampliando la red de tratados haciéndolos extensivos a otros países. Podemos avanzar en esta materia negociando un gran acuerdo multilateral de carácter regional que consagre para América Latina el estándar bilateral que hoy tenemos.

2. Deficiencias de la Convención de Washington

La Convención de Washington debe ser revisada y modificada, puesto que no logra satisfacer las necesidades del mundo de hoy. En efecto, este tratado, negociado en los años 60's, no fue concebido para una realidad de crecientes y generalizados flujos de inversión extranjera y menos para un mundo donde existen más de 1400 tratados de Promoción y Protección de Inversiones que otorgan competencia al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (el Centro).

Las normas de la Convención de Washington deben adecuarse a una realidad donde las solicitudes de arbitrajes presentadas al Centro son, cada día más, de ordinaria ocurrencia.

Sin perjuicio de otras adecuaciones, debe modificarse de manera urgente el mecanismo de registro de las solicitudes de arbitraje ya que tal como está hoy previsto "cualquier nacional de un estado contratante" puede incoar, sin que se le exija el cumplimiento de requisito alguno, un procedimiento de arbitraje en contra un Estado.

Así lo establece el Art. 36 (3) del Convenio:

«(3) El Secretario General registrará la solicitud salvo que, de la información contenida en dicha solicitud, encuentre que la diferencia se halla manifiestamente fuera de la jurisdicción del Centro.»

Tal como está redactada hoy la norma el Secretario está obligado a registrar la solicitud.

Para no registrar se requiere que en la propia solicitud se contenga información que permitan deducir que la diferencia se encuentra manifiestamente fuera de la jurisdicción del Centro, lo que es absurdo, ya que los solicitantes se cuidarán de entregar información que contravenga su interés para que la solicitud se registre.

Para Chile resulta inquietante esta situación puesto que, como ya hemos dicho, es un país con una alta captación de capitales extranjeros. En este momento existen más de 5.000 inversionistas que representan un monto de más de US\$69.000.000.000, con los cuales firmamos contratos de inversión extranjera, que podrían verse incitados a recurrir al Centro en forma superficial e infundada.

Evidentemente, el terreno para ello es bastante propicio, si se observa la facilidad con que se puede registrar una solicitud de arbitraje. En efecto, nuestro país ha sufrido la experiencia de verse enfrentado a la necesidad de tener que defenderse en un proceso donde una persona logró registrar una solicitud de arbitraje, no obstante no tener ninguna de las calidades que el tratado bilateral de inversiones exigía. Lo hizo amparado en esta disposición del Art. 36 (3) del Convenio.

De este modo, Chile está hoy enfrentando un proceso ante el CIADI presentado por alguien que no es ni ha sido nunca inversionista; que tampoco es propietario de los activos que reclama; que es chileno, por lo tanto, tiene la nacionalidad del Estado parte en la controversia; cuya inversión, si existiere, no puede ser calificada como inversión extranjera; que presenta una demanda 25 años después de ocurridos los hechos en que la funda y amparándose, jurídicamente, en un Tratado firmado 18 años después de los mismos hechos y al que las Partes no le han otorgado efecto retroactivo; y que, finalmente, su supuesta operación comercial (compra de determinadas acciones) se habría hecho al margen e incluso violando las normas legales vigentes en la materia.

A pesar de todo ello, logró registrar una solicitud de arbitraje en contra de un Estado que se ha caracterizado por dar un tratamiento justo y equitativo a los inversionistas extranjeros. La situación descrita se transformará, sin duda alguna, en un caso que será profusamente tratado por los autores especializados.

“
 Son muchas las razones que justifican la negociación y adopción de un tratado multilateral de carácter regional latinoamericano para la promoción y protección de las inversiones extranjeras.
 ”

Lo más grave de la situación existente es la facilidad con que el Centro registra la solicitud y lo costoso que resulta para el Estado demostrar la incompetencia del Centro. Antes de registrar, la Secretaría del Centro debe estudiar si se cumplen los requisitos mínimos para ello y esto debe hacerse conforme a Derecho, esto es respetando el principio *audi alteram partem*, que consagra la bilateralidad de la audiencia.

No obstante esta grave deficiencia de la Convención de Washington, la posibilidad real de modificarla es muy remota toda vez que una iniciativa de esa naturaleza implicaría la aprobación de todos los Estados signatarios del tratado multilateral y bastaría que uno de los 141 Estados no esté de acuerdo con la modificación para hacerla fracasar.

IV. Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones

Son muchas las razones que justifican la negociación y adopción de un tratado multilateral de carácter regional latinoamericano para la promoción y protección de las inversiones extranjeras. En efecto, el Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones, que podríamos denominar por sus iniciales ALPPI, presenta todas las ventajas de un acuerdo de carácter bilateral y, además, otras ventajas que son inherentes a su carácter multilateral y alcance regional.

Entre esas otras ventajas, que podríamos llamar específicas del acuerdo latinoamericano, destacan las siguientes:

- **Otorgará a las inversiones que se realicen en la región un marco jurídico único, simple y coherente:** El ALPI simplificará y dará coherencia al marco jurídico existente en esta materia en la Región, donde si bien es cierto que las normativas internas son similares, los tratados firmados entre países de América Latina tienen singularidades propias producto de la época en que se negociaron y de la negociación misma, lo que hace muy compleja la legislación internacional de la región en materia de inversión.
- **La Región se dotará de un estatuto sólido y legítimo:** América Latina, al suscribir el Acuerdo, se estará dotando de un código o estatuto de gran solidez y legitimidad, toda vez que el tratado sería negociado por todos los países de la Región, tomando como referencia los acuerdos bilaterales

entre países de la Región y los casi 200 tratados suscritos por países latinoamericanos con Estados de otras regiones. Una vez acordado el texto sería abierto a la firma de todos los países.

- **Otorgará transparencia a los procedimientos de Inversión extranjera:** El ALPI, por tratarse de normas multilaterales de aplicación general en la región, dará transparencia a los procesos de inversión extranjera uniformando los procedimientos.
- **Permitirá la producción de normas internacionales donde hoy no es posible:** Un tratado latinoamericano de inversiones, permitirá, por su carácter multilateral, superar las diferencias de variada naturaleza que han impedido a ciertos países firmar acuerdos de carácter bilateral.
- **Contribuirá a aumentar la confianza de los inversionistas en la región:** El ALPI permitirá posicionar a América Latina como una región estable, confiable y con un alto estándar de protección a la inversión extranjera.
- **Producirá un efecto promocional de las inversiones:** El ALPI, al otorgar un marco único de regulación de la inversión en la región, constituirá la mejor señal para incentivar los flujos de capitales extranjeros provenientes tanto de la región como de fuera de ella.
- **Evitará la perniciosa competencia en el otorgamiento irrestricto de ventajas:** Al fijar estándares generales para la región, el Acuerdo Latinoamericano de Inversiones evitará la perniciosa competencia en el otorgamiento de incentivos y privilegios.
- **Servirá para dar coherencia a los planteamientos de los países de la región en otros foros:** Un tratado multilateral suscrito por todos los países de América Latina es la mejor manera de concertar voluntades para la negociación de acuerdos de esta naturaleza en otros foros. En efecto, el ALPI hará posible que los países latinoamericanos tengan clara las fronteras hasta donde pueden llegar, teniendo presente el estado de desarrollo de sus economías. Consideramos que la negociación del Acuerdo Latinoamericano que se propone, constituirá un paso necesario para la coherencia de nuestra participación en las mega-negociaciones del ALCA y el AMI. En este sentido, sirve para crear una instancia de negociación intraregional útil para auscultarnos

mutuamente, establecer las sensibilidades comunes, determinar los límites hasta dónde estamos dispuestos a llegar, qué restricciones a nuestra soberanía económica estamos dispuestos a acordar, etc. Estimamos necesario que los países de América Latina participantes en la negociación del ALCA y algunos observadores en la negociación del AMI, se planteen la conveniencia de contar con un marco regulatorio regional de la inversión extranjera. El ALPI permitirá que los países de la región se sientan más confiados y seguros en las grandes negociaciones multilaterales en curso.

- **Servirá para mejorar las normas internacionales existentes:** La negociación y posterior suscripción del ALPPI será una gran oportunidad para corregir las deficiencias de los tratados anteriores. En efecto, los países de la región han ido adquiriendo, negociación tras negociación, una rica experiencia en materia de regulación internacional de la inversión extranjera. Cada tratado negociado ha dejado una gran lección que se aplica en la próxima negociación. Por ello, si vemos los modelos de tratados que los países de la región proponen a sus eventuales contrapartes, son notablemente mejores que los modelos que se proponían al inicio de este proceso negociador.
- **Establecerá la zona más vasta de tratamiento uniforme en materia de inversión extranjera:** Un tratado multilateral de Promoción y Protección de Inversiones suscrito por los países latinoamericanos creará la zona más extensa de tratamiento uniforme de la inversión extranjera. En efecto, el ámbito de aplicación espacial del tratado comprenderá desde la frontera norte de México hasta Tierra del Fuego, constituyendo la zona más extensa de tratamiento uniforme en materia de inversión extranjera.

V. Conclusión

La experiencia de Chile en la protección de la inversión extranjera ha sido intensa. He tenido la suerte de participar, durante los últimos 10 años, en este proceso, colaborando en la reformulación del Estatuto de la Inversión Extranjera, en 1993, Presidiendo la Delegación Negociadora de los APPI's, desde 1994 y asumiendo la coordinación de la defensa del Estado de

Chile en un juicio ante el CIADI, desde 1997. □ Estas experiencias personales, sumadas a más de 20 años de cátedra universitaria, me llevan a algunas conclusiones muy modestas pero que representan un profundo convencimiento:

- El estándar fijado por los Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones, de carácter bilateral, es el más adecuado.
- La negociación de Acuerdos de Libre Comercio con capítulo de inversiones constituye un error y ambas materias deben negociarse separadamente.
- Debemos esforzarnos en plantear la "modernización" de la Convención de Washington.
- Sólo se debe proteger la inversión que efectivamente ha sido transferida al país receptor.
- No se debe aceptar el pre-establecimiento sino que se debe proteger la inversión que efectivamente se ha materializado en conformidad con las leyes del país receptor.
- No es conveniente garantizar por un tratado internacional el acceso de la inversión extranjera. Esto debe mantenerse como una disposición de carácter interno. Lo más clara y estable posible, pero interna.
- Debemos propender a la suscripción de un Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones de carácter latinoamericano.

Notas

1. *International Centre for Settlement of Investment Disputes.*

2. *International Centre for Settlement of Investment Disputes. Bilateral Investment Treaties- 1959-1996,*

Chronological and Country Data Bibliography. Doc. ICSID 17, Washington DC, 1997, p.v

3. *Idem.*

4. *Publicado en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 1993.*

5. *Véase el literal A, número 2.3 del Capítulo XIV, del citado Compendio.*

El papel del diplomático en los tiempos de la globalización

América Latina y el Caribe es, probablemente, la región que registra en la actualidad la mayor intensidad y variedad de negociaciones comerciales simultáneas. Y estas negociaciones están siendo conducidas por equipos multidisciplinarios en los cuales destacan, de manera preponderante, los diplomáticos, cuya actividad es otra de las tantas en las cuales la globalización ha tenido un profundo impacto. Sin embargo, son pocos los análisis que se han hecho sobre los cambios que se han producido en las relaciones económicas internacionales en las últimas décadas. En ese sentido, el siguiente texto constituye una valiosa herramienta para los diplomáticos responsables de alcanzar para sus países acuerdos comerciales a nivel bilateral o multilateral, y para todo aquel interesado en entender un poco más el complicado mundo de las negociaciones comerciales en los tiempos que corren.

The Role of the Diplomat in Times of Globalization

The Latin American and Caribbean region is probably the area simultaneously engaged in the greater and more diversified number of trade negotiations. Multidisciplinary teams in which diplomats play a determining role carry out these negotiations. Yet globalization has modified a diplomat's activity, as it has many others. In spite of this, only a few studies have been carried out on the changes that have taken place in international economic relations during the last decades. Within this context, this article represents a valuable tool for diplomats in charge of bilateral or multilateral trade negotiations and for all those who wish to better understand the complex world of such negotiations.

Rôle de la diplomatie à l'ère de la mondialisation

La région Amérique latine-Caraïbes est probablement celle qui affiche actuellement les négociations commerciales les plus intenses et variées. Ces négociations sont menées par des équipes pluridisciplinaires dans lesquelles les diplomates ont un rôle prépondérant. Or, la diplomatie est, sans plus, une activité que la mondialisation a profondément marquée. Toutefois, bien peu d'analyses se sont penchées sur les évolutions des relations économiques internationales de ces dernières décennies. C'est pourquoi cet article constitue un outil précieux pour les diplomates devant négocier des accords commerciaux, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, ainsi que pour tout qui s'intéresse un tant soit peu au monde complexe des négociations commerciales d'aujourd'hui.

O papel do diplomata nos tempos da globalização

A América Latina e o Caribe representam, provavelmente, a região que registra atualmente a maior intensidade e variedade de negociações comerciais simultâneas. Estas negociações estão sendo conduzidas por equipes multidisciplinares nas quais se destacam, preponderantemente, os diplomatas, cuja atividade representa uma das inúmeras em que a globalização tem tido um profundo impacto. No entanto, poucas têm sido as análises efetuadas referentes às mudanças produzidas nas relações econômicas internacionais das últimas décadas. Nesse sentido, o presente texto constitui uma valiosa ferramenta para os diplomáticos encarregados de obter para os seus países acordos comerciais a nível bilateral ou multilateral e para aqueles interessados em entender um pouco mais o complicado mundo das negociações comerciais da atualidade.

El papel del diplomático en los tiempos de la globalización

➤ **Manuela Tortora**

Coordinadora del Programa de Diplomacia Comercial de la UNCTAD.

*«C'est par mon ordre et pour le bien de l'Etat
que le porteur du présent a fait ce qu'il a fait.»*

Umberto Eco, L'isola del giorno prima.

Introducción

Mucho se ha dicho y escrito en torno al impacto de la globalización sobre los flujos de información, sobre la volatilidad de los capitales, sobre los avances en la tecnología y en las comunicaciones. Ya empezamos a entender el impacto del proceso de la globalización en todas las áreas de la vida política, económica y cultural de los Estados, de las empresas y de las instituciones de la sociedad. También tenemos una clara conciencia de que el impacto se hace presente en todas las actividades profesionales y en forma más evidente en aquellas directamente relacionadas con el proceso de globalización económica, como las del empresario o del banquero.

En la actividad del diplomático también se hacen presentes las implicaciones de ese proceso: ese es un tema recurrente en la literatura sobre la diplomacia actual, sobre las transformaciones en las relaciones internacionales, o el papel del diplomático en la promoción de exportaciones e inversiones.

Las reflexiones que se presentan a continuación se ubican en ese orden de ideas, en la medida en que aspiran a enfocar uno de los múltiples impactos de la globalización, aún poco analizado en los estudios dedicados a los cambios que se han producido en las relaciones económicas internacionales de las últimas décadas. Se trata de poner al centro de la atención al diplomático encargado de las relaciones comerciales de su país, y más precisamente, al negociador comercial, al que negocia nuevos acuerdos de comercio exterior y disciplinas comerciales multilaterales.

El enfoque no va a ser el de la descripción cronológica de hechos. Tampoco se trata de comentar las tradicionales técnicas

que usualmente utiliza el diplomático en el momento en que actúa como negociador, y a las cuales recurre para hacer que su negociación sea exitosa.

Nuestro enfoque pretende ser, en cambio, eminentemente analítico, a objeto de sintetizar aquellos puntos claves que el diplomático necesita saber y entender en el momento de convertirse en negociador comercial o de participar en una negociación comercial. Aun cuando los puntos que se abordan a continuación no constituyen una lista exhaustiva, son suficientes para visualizar que, en los tiempos de la globalización, la tarea del negociador comercial es una de las más complejas en el ámbito de la diplomacia contemporánea. Es también una de las más delicadas desde el punto de vista del desarrollo.

“

Además de los foros bilaterales, desde finales de la década de los 40, los mismos objetivos de apertura comercial se plantean también a nivel regional y multilateral.

”

I.- Las características de las negociaciones comerciales actuales

1. Qué se negocia, dónde y cómo

Uno de los pocos elementos que no ha variado mucho en las últimas décadas es el contenido general —y por ende los objetivos finales— de las negociaciones comerciales. Hoy en día, al igual que hace más de un siglo, las negociaciones comerciales persiguen aperturas de nuevos mercados para las exportaciones nacionales, y aspiran a evitar «guerras comerciales». Asimismo, *los foros de negociación* no han cambiado en lo sustancial, aunque sí se han multiplicado: los acuerdos de libre comercio se siguen planteando a nivel bilateral con la misma importancia que tenían en las relaciones económicas de los años treinta por ejemplo. Pero además de los foros bilaterales, desde finales de la década de los 40, los mismos objetivos de apertura comercial se plantean también a nivel regional y multilateral: a nivel regional en el ámbito europeo y latinoamericano (en esa fecha surgen los acuerdos de libre comercio y de integración), y más tarde en el ámbito de los países asiáticos y africanos, y a nivel multilateral en el marco del GATT a partir de la Conferencia de La Habana de 1947.

Sin embargo, el «qué» se negocia, aunque siga siendo fundamentalmente lo mismo, es decir, la penetración de mercados externos, se ha ampliado en forma radical y acelerada desde los años 80, desde dos puntos de vista: por una parte, uno de los objetivos centrales de las negociaciones comerciales de nuestros días —sobre todo para los países en

desarrollo— es la «inserción» en el proceso de globalización; por otra parte, las negociaciones ya no se centran en las barreras arancelarias, sino en las medidas de política económica interna y en las normas comerciales que regulan el comportamiento de las empresas en los mercados externos y que determinan el grado de apertura de esos mercados. Veamos en más detalle en qué consisten ambos elementos, y en qué amplían el objeto de las negociaciones comerciales.

En primer lugar, la búsqueda de la «inserción» en los mercados globales se ha convertido no sólo en un objetivo de primordial importancia, sino también en un parámetro que mide el éxito de toda negociación comercial. Hoy en día, al igual que para las empresas es de vital importancia entrar en los circuitos globales de compra-venta, distribución, tecnología e innovación mediante alianzas, fusiones, o negocios que permitan mayor rentabilidad, asimismo para los Estados se ha vuelto vital «no perder el tren» de los acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales que garantizan la inserción en la economía mundial. Los acuerdos de libre comercio se han convertido en el primer instrumento —aunque no el único— mediante el cual los Estados materializan sus estrategias económicas externas a la vez que coronan sus esfuerzos de modernización económica interna. Por ello, «insertarse» en la economía global es, en primera instancia, sinónimo de abrir el mercado doméstico al comercio internacional y orientar su producción hacia los mercados externos.

En este contexto, el objetivo del libre comercio es más amplio que la simple eliminación de trabas a la colocación de productos en otros países. El libre comercio es la condición *sine qua non* del proceso de globalización en general y de la capacidad de los Estados de participar en el mismo. Para los países en desarrollo, es particularmente cierta la afirmación de que no hay desarrollo posible sin inserción en los mercados globales, por más que se insista, con mucha razón, en que la calidad de la inserción en la globalización es más importante que la cantidad. Es decir, que la inserción no sólo debe implicar más importación y exportación, sino también mejoras en el nivel de vida de los países en desarrollo.

Recientemente, un Ministro de uno de los países más pobres de la Tierra afirmaba con acierto que hay algo peor para un país que ser «absorbido» por la globalización, y es el riesgo de ser excluido de ella. Independientemente de las diferencias en la intensidad y en el ritmo de las aperturas comerciales y económicas que se han dado y se siguen dando en todos los

“
La búsqueda de la «inserción» en los mercados globales se ha convertido no sólo en un objetivo de primordial importancia, sino también en un parámetro que mide el éxito de toda negociación comercial.
”

países en desarrollo y economías en transición, todos los Estados apuestan a la participación en los flujos de comercio e inversión, a sabiendas que su capacidad interna de desarrollarse en forma autárquica es cada día más reducida. La apuesta es, en realidad, una suerte de vía obligada, en la ausencia de alternativas viables.

Por consiguiente, para el negociador comercial, el «qué» negociar se limita, en definitiva, a un gran objetivo único que no plantea muchas opciones alternas: hacer de la negociación comercial un medio clave para lograr más y mejor participación de su país en el sistema económico global. De entrada, el reto es importante para el desarrollo de su país, desde el punto de vista del corto pero sobre todo del largo plazo.

En segundo lugar, el objeto de la negociación comercial ha cambiado sustancialmente en menos de dos décadas. Hasta los años 80, el grado de apertura de un mercado se medía con un criterio principal: el nivel de los aranceles y el alcance de las barreras para-arancelarias (como las cuotas a la importación, por ejemplo). Al finalizar la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales (la Ronda Uruguay) en 1994, los niveles arancelarios promedio de los países industrializados y en desarrollo eran tan reducidos que ya no representaban barreras significativas en ningún sector (con algunas excepciones en cuanto a comercio agrícola). Asimismo, barreras no arancelarias como las cuotas a la importación fueron desmanteladas (nuevamente, con las excepciones del sector agrícola y textil). Por consiguiente, negociar la apertura de un mercado ya no significa principalmente lograr que el otro país reduzca el arancel aplicable a los productos que nos interesa exportar.

En síntesis, los aranceles y demás trabas aplicables en el momento en que una importación entra en el mercado de exportación —«las medidas en frontera»— ya no son determinantes para el éxito de la negociación comercial.

A partir de la conclusión de la Ronda Uruguay, el grado de acceso a un mercado se mide en función de la existencia y del impacto sobre el comercio de medidas adoptadas a nivel interno tales como: las trabas y los requisitos sanitarios y fitosanitarios exigidos a los productos importados; las normas de origen que limitan o encarecen la importación de productos que contienen insumos de otros países; las normas técnicas que exigen que las importaciones hayan sido producidas de una manera predeterminada; las normas ambientales que se convierten en una protección a la industria local; los monopolios que

“

El objeto de la negociación comercial ha cambiado sustancialmente en menos de dos décadas.

”

restringen la actividad de empresas extranjeras en favor de las ACTUALIDAD empresas locales; los requisitos impuestos a la empresa extranjera de incorporar insumos locales para poder exportar; los procedimientos burocráticos engorrosos para las operaciones de importación o exportación.

En otros términos, el concepto mismo de acceso al mercado ha cambiado para incluir una amplia gama de ámbitos legales, técnicos y económicos contenidos en las legislaciones domésticas, los cuales, a su vez, han transformado la naturaleza y el alcance de la negociación comercial.

En este contexto, el papel del técnico arancelario que conoce dónde se ubican en el arancel los productos de interés nacional, qué arancel pagan en el otro país, y qué nivel arancelario debería lograrse en la negociación para que sea rentable la exportación, ya no es tan relevante como antes de la Ronda Uruguay. El negociador comercial de nuestros días tiene que entender la importancia de los instrumentos arancelarios, pero no debe invertir todos sus esfuerzos en esa área, puesto que son los instrumentos no arancelarios y las medidas de política económica interna del otro país los que pueden representar las verdaderas trabas al acceso al mercado.

Esta reciente transformación del concepto de «acceso al mercado» —que ha pasado del énfasis en los aranceles al énfasis en políticas y medidas internas— ha incidido en forma directa sobre el contenido de las agendas de las negociaciones comerciales, tanto bilaterales como regionales o multilaterales. Anteriormente, hasta antes de la Ronda Uruguay (1986-1994), y en particular para los países en desarrollo, la mayor preocupación era evitar que sus productos de interés fueran excluidos de las agendas de negociación. Les preocupaba por ejemplo que productos básicos que representan porciones determinantes de sus exportaciones fueran dejados de lado en favor de productos manufacturados que son prioritarios para los países industrializados.

Hoy en día, los puntos claves de las agendas de negociación comercial son temas mucho más que productos —temas que se refieren a grandes sectores económicos y a sus políticas correspondientes (agricultura, por ejemplo, servicios, regímenes de inversión, propiedad intelectual, medidas ambientales, etc.). La preocupación radica, por consiguiente, en evitar que la agenda excluya temas de interés para un país, o por el contrario, que los incluya cuando se trata de temas que no le conviene al país abordar en ese foro.

“
Hoy en día, los puntos claves de las agendas de negociación comercial son temas mucho más que productos.
”

”

La negociación de las agendas siempre ha sido un punto inicial delicado para un negociador. En el caso de las negociaciones comerciales, se ha convertido en un momento crucial² debido, por una parte, a los alcances de temas tan amplios que trascienden el alcance que tenía la inclusión de una lista de productos; por otra parte, debido a la fórmula del «compromiso único» adoptada en la OMC (y luego transferida a negociaciones como el ALCA por ejemplo).

El «compromiso único» consiste en aceptar desde el inicio del proceso de negociación que todos los acuerdos sectoriales o parciales negociados formarán parte de un «paquete» final al cual todas las partes deberán adherir, sin posibilidad de excluir uno de los acuerdos. Esta fórmula tiene la ventaja, para los negociadores, de facilitar las «concesiones cruzadas», es decir aquellas que se hacen en un acuerdo sectorial (agricultura por ejemplo) a cambio de obtener beneficios en otro sector (servicios o aranceles)³. También permite a los negociadores no tener que aceptar en forma definitiva ningún compromiso parcial mientras no haya sido definido todo el «compromiso único»⁴. Pero la fórmula también tiene la desventaja de que obliga a no perder de vista todo el proceso de negociación en su conjunto, a objeto de balancear concesiones y beneficios entre los distintos acuerdos sectoriales en función de los intereses del país. Esas visiones integrales no siempre son fáciles de lograr y dependen de la claridad que tenga el negociador en cuanto a los objetivos e intereses nacionales⁵.

En el contexto de la OMC, la importancia de los temas que conforman la agenda se agudizó en la reunión ministerial conclusiva de la Ronda Uruguay, en Marrakech (diciembre 1994), cuando algunos países industrializados indicaron sus intenciones en cuanto a los «nuevos temas»⁶ a incluir en la agenda comercial post-Ronda porque no habían sido incluidos en el paquete del «compromiso único» que se adoptaba en ese momento. La idea de una «agenda positiva» en la cual los países en desarrollo incluyan sus propios temas de interés se inserta precisamente en este contexto⁷.

2. Quién negocia

Al examinar qué instituciones tienen, en un gobierno, la responsabilidad de la política de comercio exterior, vemos que en todos los países la lista se amplía aceleradamente, confor-

mando equipos de negociadores cada vez más extensos, ACTUALIDAD multidisciplinarios y por consiguiente, heterogéneos.

En efecto, los ministerios de relaciones exteriores siguen teniendo a su cargo la formulación de la política exterior del país, no sólo en razón de sus mandatos constitucionales, sino porque son las únicas instituciones que disponen de la visión global que requiere la política exterior. Sin embargo, la consolidación, y en muchos países, el establecimiento relativamente reciente de ministerios de comercio exterior o de unidades encargadas de los temas de comercio en los ministerios de relaciones exteriores, implica una indispensable concertación y repartición de tareas entre los funcionarios diplomáticos y los negociadores comerciales.

Asimismo, al ampliarse los temas de la agenda comercial mucho más allá de los temas arancelarios, incluyendo ámbitos de la política interna que van desde las leyes sobre la propiedad intelectual pasando por el medio ambiente, un equipo negociador que se limite únicamente a funcionarios de relaciones exteriores y de comercio no va a ser muy exitoso. Parece indispensable que todas las instancias gubernamentales relacionadas directa o indirectamente con los temas en negociación participen en la formulación de la posición nacional y muchas veces incluso en la negociación propiamente dicha.

Una simple lectura del índice de las disciplinas multilaterales de comercio concluidas durante la Ronda Uruguay brinda una idea preliminar de cuáles son los ministerios e instancias gubernamentales implicadas en ese conjunto de normas comerciales^a: en primer lugar, obviamente, los ministerios encargados de políticas económicas sectoriales como agricultura, industria, transporte. Pero se encuentran igualmente involucrados ministerios de finanzas, bancos centrales y superintendencias de banca y seguros no sólo por los aspectos financieros y macroeconómicos implicados en la política comercial, sino también por los alcances de las normas multilaterales sobre servicios financieros o sobre comercio e inversión. A ellos se añaden las instancias encargadas de temas específicos, como por ejemplo las medidas anti-dumping, la protección del medio ambiente, la defensa de la competencia y del consumidor, la legislación sobre la propiedad intelectual, y muchas más.

Por un lado, sería absurdo pretender que el diplomático formado en materia de relaciones exteriores sepa *a priori*, por

ejemplo, si le conviene o no al país negociar una cláusula de salvaguardia en servicios financieros o si los servicios de salud tienen que ser incluidos en la lista nacional de compromisos, o si el artículo 66.2 del Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio es susceptible de estimular la transferencia de tecnología. Por supuesto, desde hace muchas décadas, todas las negociaciones económicas (las financieras en particular) han implicado la conjunción de esfuerzos entre ministerios de relaciones exteriores y otras entidades gubernamentales. En muchos casos, incluso, hay que reconocer que el ministerio de relaciones exteriores tiene un papel marginal en la negociación, y a veces es consultado al final de la misma, cuando ya «todo está consumado», únicamente para cumplir con requisitos jurídicos.

“
El comercio exterior es uno de los pilares de la economía nacional, y en un país en desarrollo, es uno de los pilares de la estrategia de desarrollo.
 ”

El grado de participación del ministerio de relaciones exteriores en las negociaciones comerciales varía enormemente de país a país, sin que se pueda discernir un «modelo» más eficiente que otro. En definitiva, le corresponde a cada gobierno, según el tema de la negociación comercial, asignar responsabilidades a los ministerios del área, sin perder de vista, sin embargo, dos aspectos claves en toda negociación comercial: en primer lugar, el hecho de que la política de comercio forma parte integrante de la política exterior de un país, de la cual es un árbol dentro de un bosque. En este sentido, los ministerios de relaciones exteriores son los más competentes, en el sentido político y jurídico del término, para fijar las líneas generales y evaluar los resultados globales de una negociación comercial. En segundo lugar, el hecho de que el comercio exterior es uno de los pilares de la economía nacional, y en un país en desarrollo, es uno de los pilares de la estrategia de desarrollo. Por consiguiente, la visión global y estratégica que puede proveer el ministerio encargado de la formulación de planes de desarrollo es al menos tan importante como la del ministerio de relaciones exteriores. Lamentablemente, en muchos países en desarrollo (y contrariamente a países industrializados), son escasas las negociaciones comerciales en las cuales se consultan en forma sistemática a los funcionarios responsables de las medidas de apoyo al desarrollo de nuevas empresas, de innovación tecnológica, de estudios de competitividad, o de promoción de inversiones.

De hecho, no sería exagerado afirmar que el éxito de una negociación comercial en el siglo XXI depende en gran medida de cómo se integre y cómo funcione el equipo negociador, de cómo se hayan concertado y complementado los funcionarios

de los distintos ministerios, y de cómo el comportamiento del equipo negociador refleje las complejidades del tema a tratar y sus variadas implicaciones para el desarrollo del país. En una negociación comercial, la capacidad técnica y multidisciplinaria, así como el apoyo político del equipo son mucho más determinantes que la estructura formal del mismo, aun cuando en última instancia, a la hora de tomar decisiones y de comprometer al país, es por supuesto un Embajador el que asume esa responsabilidad.

Se puede afirmar que uno de los campos de las negociaciones internacionales que se ha «democratizado» más aceleradamente en los últimos 20 años es el de la negociación comercial, en el sentido de haber incorporado a los representantes del sector productivo en todas las fases de la negociación. Las consultas con el sector privado —o con las empresas o asociaciones representativas de los empresarios— previas a la formulación de la posición nacional ya son rutinarias en todos los países. Asimismo, han mejorado en forma significativa los mecanismos de información mediante los cuales el Gobierno informa a los empresarios de los resultados de la negociación y de sus implicaciones. Y al igual que sucede en muchos países industrializados, son cada día más numerosas las delegaciones negociadoras que integran a representantes del sector privado en calidad de asesores técnicos.

Sin embargo, en los países en desarrollo en general, y en los latinoamericanos en particular, aún falta mucho camino por recorrer para que se cumplan condiciones que garanticen posiciones negociadoras realmente representativas del consenso entre el sector privado y el Gobierno. En este sentido, se han realizado más progresos en cuanto a la participación y consulta con el sector privado en las negociaciones comerciales bilaterales, regionales o hemisféricas, que en el ámbito de la OMC.

En efecto, con contadas excepciones de algunas grandes empresas nacionales, el sector privado tiende a participar activamente en aquellas negociaciones donde percibe intereses directos e inmediatos desde el punto de vista de sus operaciones. Cabe reconocer que para la mayoría de las empresas nacionales, los mercados cercanos corresponden a intereses tangibles de corto plazo, mientras que la apertura multilateral de los mercados mundiales, que suele ser mucho más lenta, difusa y menos importante en los acuerdos de la OMC, no es percibida con la misma urgencia. Las empresas

transnacionales y aquellas que tienen una estrategia claramente vinculada al proceso de globalización, en cambio, no tienen dificultades en captar lo que está en juego en la OMC. Por consiguiente, su grado de participación en la formulación de la posición nacional e incluso, en la medida de lo posible, en la negociación propiamente dicha, será consistente y fundamentado en sus intereses de corto y de largo plazo. Le corresponde al equipo negociador determinar entonces hasta qué punto el interés de estas empresas es representativo del interés del sector privado nacional en su conjunto, y sobre todo, del interés nacional como tal.

La identificación del interés del sector productivo nacional se dificulta mucho cuando nos encontramos en presencia de empresas cuyo capital no es mayoritariamente nacional, cuyo mercado no es únicamente el interno, o cuya tecnología proviene del exterior. La globalización impide establecer categorías de empresas nacionales y extranjeras definitivas y excluyentes, donde el negociador comercial realiza consultas sólo con las primeras como si fueran claramente identificables, o como si fueran las únicas relevantes. Hoy en día, el término «interés nacional» no forzosamente se identifica con las empresas que coinciden con la definición tradicional de «nacionales». Asimismo, no hay reglas fijas e invariables en la influencia que puedan tener determinadas empresas nacionales o extranjeras en la formulación de la posición nacional: es cada vez más frecuente observar que la influencia del sector empresarial varíe en función el tema en negociación o del foro (bilateral o regional). Al ampliarse la agenda de las negociaciones comerciales, se vuelven más diversificados y variables los intereses de las empresas, tanto las «nacionales» como las «extranjeras», tomando en cuenta lo relativo que se han vuelto estos términos. Asimismo, han variado las medidas de política que aspiran tener las empresas para defender sus intereses: anteriormente buscaban preservar la protección arancelaria; hoy en día, tienden a apoyar las políticas y legislaciones antidumping, que son instrumentos más acordes con la reducción de los aranceles⁹.

Le corresponde al negociador comercial determinar en qué medida le conviene, desde el punto de vista de los objetivos de la negociación, involucrar a tal o cual empresa y probablemente lo hará en forma *ad hoc*, en función de las necesidades que cada caso imponga.

Se habla cada día más de la participación de la «sociedad

civil» en las negociaciones internacionales sin precisar cuáles son los grupos de la sociedad a los cuales se refiere ese término. La definición «implícita» que suele ser la más común es la que habla de sociedad civil para referirse a todos los actores no gubernamentales, sin distinción entre ellos, incluyendo al sector empresarial.

Más que intentar definiciones precisas y universalmente válidas, parece oportuno recordar que el término de «sociedad civil» y su uso en el lenguaje de las negociaciones económicas internacionales es relativamente reciente (se consolida hace unos diez años aproximadamente). Anteriormente, se hablaba de «grupos de presión» de tipo social o económico, que representaban intereses de ciertos sectores de la sociedad. Según las circunstancias, y según la capacidad de «presionar» de estos grupos, los gobiernos tomaban en cuenta sus posiciones en la formulación de sus estrategias de negociación. Hoy en día, desde el punto de vista práctico, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos por parte de grupos más o menos organizados de la «sociedad civil» son equivalentes a las de los grupos de presión o «lobbies» que siempre han estado presentes en todos los países, en mayor o menor grado.

Lo que parece haber cambiado recientemente es, por una parte, la cantidad de dichos grupos, cada día más numerosos, y la variedad de intereses que representan¹⁰. Hasta hace una década, los grupos de presión que tenían interés en las negociaciones comerciales eran esencialmente empresariales, es decir, aquellas empresas cuyos productos estaban en la agenda de la negociación. En cambio hoy, como nos mostraron las recientes imágenes de la Conferencia de la OMC en Seattle, los grupos representan principalmente temas ambientales, sociales, políticos, culturales. Lo que se refleja con esta acelerada ampliación de los grupos interesados en las negociaciones comerciales es el cambio en la naturaleza de la agenda comercial.

En efecto, cuando se negociaba el acceso arancelario al mercado de determinados productos, los actores no gubernamentales se limitaban a aquellos empresarios relacionados con la producción, importación o exportación de esos productos y de los insumos o derivados correspondientes. Los empresarios cuyos productos formaban parte de listas de exportaciones e importaciones constituían la «sociedad civil» de esos procesos de negociación. Eventualmente, la consulta y la participación se extendían a los sindicatos de los sectores

“
El término de
«sociedad civil»
y su uso en el
lenguaje de las
negociaciones
económicas
internacionales
es relativamente
reciente.
”

económicos potencialmente afectados por nuevas importaciones.

Pero a partir del momento en que se negocian normas de conducta interna y externa de los gobiernos y no sólo de las empresas, disciplinas multilaterales que limitan el margen de maniobra soberano de los gobiernos, y políticas que inciden directamente sobre la legislación y la vida económica y social interna de los países, el número de actores que tienen intereses en los temas en negociación se multiplica. Además, tanto por su número como por los mensajes que transmiten actores tan variados cuyo acceso a los medios de comunicación es a veces más directo y efectivo que el de los negociadores, se modifican las percepciones de la opinión pública en torno al contenido y a los objetivos de las negociaciones comerciales: en una simplificación típica de lo que pueden generar los medios masivos de información, muchos de los manifestantes lucen como los «defensores del bien» frente a los negociadores implícitamente acusados de «malos», o en el mejor de los casos, de insensibles¹¹.

Ahora, al negociar, por ejemplo, el alcance de los subsidios a la exportación agrícola, los interesados son los exportadores y los productores agrícolas en su conjunto, y ya no solo los productores de determinados rubros agrícolas; al negociar un acuerdo de liberalización del transporte aéreo, los interesados son los trabajadores de ese sector, las empresas de aviación, los fabricantes de aviones, las autoridades de los aeropuertos, las empresas de servicios relacionadas con la actividad del transporte aéreo. Al negociar un acuerdo de libre comercio de mercancías que abarca todos o gran parte de los rubros contenidos en el arancel, los actores interesados son todos los productores y trabajadores del país, pero también el sector servicios (bancos, transporte, seguros, infraestructura etc.) que podrá aprovechar de o ser afectado por la liberalización comercial. Al negociar la defensa de los derechos de propiedad intelectual para las empresas que entran en un mercado exterior, se plantea el tema de la defensa de la cultura local¹² y del desarrollo de la tecnología nacional. La eventualidad de que temas de política laboral pasen a formar parte de la agenda comercial despierta intereses que trascienden ampliamente los de un grupo social o económico determinado.

Lo que no ha cambiado en relación con décadas anteriores es, por un lado, el hecho de que los grupos que supuestamente representan a la sociedad civil no son democráticamente

electos —y por ende, algunos argumentan que representan sólo ACTUALIDAD a ellos mismos y son menos «legítimos» que los gobiernos de un país democrático. Por otro lado, siguen siendo los grupos más poderosos (financiera y políticamente) los que logran canalizar con éxito sus intereses hasta las mesas de negociación.

En este sentido, podemos decir que hay una nueva asimetría en la posición de los países en desarrollo en el escenario de las negociaciones comerciales multilaterales. Como se ha visto en las imágenes de la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, o en las más recientes de las reuniones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en Washington, los manifestantes provienen mayoritariamente de organizaciones no gubernamentales de países industrializados, y cabe preguntarse en muchos casos hasta qué punto son ellos los «legítimos» representantes de los intereses de los países en desarrollo (para aquellos grupos que enarbolan argumentos en favor del desarrollo). Cabe preguntarse también cuáles y cuántos son los grupos no gubernamentales originarios de los países en desarrollo que logran tener el poder político y financiero suficiente para alterar a su favor el rumbo de una negociación económica internacional¹³.

Por último, al preparar una negociación, puede resultar de gran utilidad para un país en desarrollo averiguar cuáles son las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como, sobre todo, de otros países, analizar sus posiciones, y explorar la posibilidad de que ellas puedan actuar en apoyo a los objetivos que se persiguen. Se trata, en otras palabras, de buscar acercamientos tácticos con fuerzas de presión que a menudo tienen influencias y acceso a mecanismos de decisión distintos de los que resultan accesibles a los gobiernos. Actualmente, en los países industrializados, existen muchas organizaciones no gubernamentales técnicamente muy sólidas y financieramente muy poderosas que tienen una ascendencia directa sobre los congresos en todo lo que concierne, por ejemplo, la asignación de fondos para la ayuda oficial al desarrollo. Según la posición que sostengan, pueden ser aliados sumamente útiles.

En síntesis, la ampliación de la agenda de negociaciones comerciales, tanto a nivel bilateral como regional o multilateral, ha implicado automáticamente un mayor número de grupos de interés que los negociadores deberán tomar en cuenta. Si bien el que negocia sigue siendo el Gobierno, crece aceleradamente

“
Hay una nueva asimetría en la posición de los países en desarrollo en el escenario de las negociaciones comerciales multilaterales.
”

el número y la variedad de intereses generados por la «sociedad civil». La consolidación de la democracia, y la creciente importancia de los medios de comunicación y de la información, estimulan y facilitan este fenómeno, aun cuando, en lo formal, los foros de negociación internacional no están diseñados para incorporar a grupos no gubernamentales. La estructura jurídica de los organismos regionales y multilaterales, y las condiciones de validez que impone el derecho internacional público a los acuerdos suscritos por los Estados sigue otorgándole a los gobiernos competencias exclusivas a la hora de firmar compromisos internacionales, por más que haya consulta y participación de todos los actores no gubernamentales. Los problemas de la «governabilidad» en las instituciones económicas internacionales se plantean al mismo tiempo que en los sistemas políticos domésticos de los países, por razones que son, en lo fundamental, similares, es decir la revolución de la información y la necesidad de hacer más participativos procesos de decisión reservados a determinados actores.

Uno de los principales retos que enfrenta la OMC hoy en día (pero también organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) es precisamente de encontrar mecanismos mediante los cuales se puedan incorporar en los procesos de consulta a los grupos de presión en su nueva forma de «sociedad civil», mientras la estructura jurídica y los procesos de toma de decisiones en esas organizaciones no permiten la participación directa de actores no gubernamentales.

El tema de la «legitimidad» y credibilidad de la OMC, planteado con mucha fuerza a raíz de los acontecimientos de Seattle, está vinculado a cómo se logre solucionar la participación de la sociedad civil en ese organismo y en los procesos de negociación comercial en general. Tal como lo observa el Secretario General de la UNCTAD, la legitimidad de la OMC depende de tres componentes: la membresía universal, la participación efectiva en las decisiones, y la distribución equitativa de los beneficios del sistema multilateral de comercio¹⁴. Le corresponde a los negociadores en la OMC encontrar fórmulas viables que consoliden la legitimidad de la institución, preserven su efectividad como foro de negociación de normas multilaterales, y permitan una participación ordenada a la sociedad civil. Las «medidas de confianza» adoptadas por el Consejo General de la OMC en su reunión de mayo pasado, y el trabajo interno iniciado por el Director General de la OMC después de Seattle para revisar y mejorar el funcionamiento de

la institución van en este sentido, pero queda mucho camino por recorrer. ACTUALIDAD

Esto nos lleva a dos conclusiones en cuanto a las características de las negociaciones comerciales actuales desde el punto de vista de los diplomáticos: por una parte, es utópico pretender que un solo funcionario pueda, en forma individual, dominar todos los temas técnicos contenidos en las negociaciones comerciales modernas los cuales, además, se multiplican a un ritmo vertiginoso.

Por otra parte, es cada vez más importante ir formando, desde las universidades, funcionarios gubernamentales que, además de especializarse en las distintas políticas públicas (salud, educación, desarrollo industrial, etc.) entiendan el papel que juegan las negociaciones económicas y comerciales en la formulación e instrumentación de esas políticas para el desarrollo del país, y que puedan complementar y apoyar la labor de los funcionarios diplomáticos. Más que en otros ámbitos de la política pública, se necesita formar estrategias y negociadores que, al formar equipos multidisciplinarios, sean, a la vez, diplomáticos con visión de economistas, expertos en competitividad con conocimientos de las políticas y de las normas del comercio internacional, y técnicos sectoriales con capacidad de integrar su experticia específica en el conjunto de las decisiones a tomar antes y durante la negociación¹⁵.

“
La fase de preparación de las negociaciones es al menos tan importante como la negociación propiamente dicha.
”

II. Orientaciones para la formulación de una posición nacional en las negociaciones comerciales multilaterales

1. Los diagnósticos nacionales para fijar la política comercial.

Como se señaló anteriormente, la fase de preparación de las negociaciones es al menos tan importante como la negociación propiamente dicha. Si bien es cierto que una negociación exitosa depende de la capacidad del negociador de manejar una reunión, presentar sus argumentos, formar alianzas, facilitar las convergencias, y minimizar el costo de las concesiones que deberá dar para lograr sus objetivos, todas estas cualidades diplomáticas que se desprenden del aprendizaje de las técnicas de la negociación no le servirán de mucho si no reúne dos condiciones básicas: en primer lugar, conocer bien el tema y entender sus alcances (dentro de las limitaciones que hemos

indicado y apoyándose en un equipo multidisciplinario); en segundo lugar, tener buenas instrucciones, las cuales, a su vez, dependen de la calidad de la preparación de la negociación a nivel interno.

Cabe reflexionar sobre este segundo punto, el de las «buenas» instrucciones y de la preparación de la negociación. En un sentido estricto, las instrucciones del negociador se pueden limitar únicamente a indicarle en términos generales los objetivos finales que debe alcanzar. Por ejemplo pudieran ser: «libere el 50% del comercio bilateral con el país X», o «establezca un acuerdo sobre servicios de telecomunicaciones con el país Y». Es obvio que, en la realidad, esos objetivos finales se desglosan en múltiples instrucciones parciales y circunstanciales, a medida que el proceso de negociación va avanzando. En principio, cada elemento de las instrucciones debería basarse en un diagnóstico interno, sustentado en la identificación de los intereses nacionales.

Antes de comentar cómo se puede llegar a una buena identificación del interés nacional en una negociación comercial, hay que señalar que en la mayoría de los países en desarrollo, las debilidades de su capacidad negociadora radican en la dificultad de identificar intereses mucho más que en las debilidades de los negociadores de manejar las técnicas de la negociación. Como vamos a ver, la identificación de intereses y objetivos, y por ende, la elaboración de «buenas» instrucciones, requiere un gran esfuerzo analítico y de coordinación institucional que pocos países en desarrollo son capaces de llevar a cabo en forma sostenida y sistemática en el campo de las negociaciones económicas y comerciales.

Es difícil pretender que existe una metodología ideal para la identificación de intereses nacionales en materia de comercio internacional. Una metodología única y polivalente, aplicable para todos los temas de las negociaciones comerciales se asemejaría más a una utopía que a una doctrina o, como mínimo, a un dogma más que a una doctrina. Sin embargo, se pueden poner en evidencia algunas pautas que ilustran en qué tipo de elementos se basa la formulación de una posición nacional y de las instrucciones correspondientes.

Si la negociación se centra en levantar las barreras «tradicionales» al comercio, es decir, los aranceles y otras medidas llamadas «de frontera», los intereses nacionales radican, obviamente, en las exportaciones –bien sea reales o potenciales– que pudieran tener mayor penetración del otro mercado si las barreras fueran levantadas o disminuidas. La consulta con el

“

En la mayoría de los países en desarrollo, las debilidades de su capacidad negociadora radican en la dificultad de identificar intereses.

”

sector nacional exportador para determinar tanto esos productos como las trabas que enfrentan es, por lo general, suficiente. Luego, en consulta con el sector importador, los negociadores determinarán si el costo de las concesiones que inevitablemente deberán hacerse para lograr levantar esas barreras es proporcional a los beneficios que se espera obtener de la liberalización comercial, tanto en el corto como en el largo plazo.

Pero hoy en día ya son muy pocas las negociaciones comerciales que se limitan a las «medidas en frontera». Como hemos visto, el crecimiento de la agenda comercial —impulsado por la globalización— implica que los temas arancelarios no son ni los únicos ni forzosamente los más importantes. Temas como por ejemplo los que vinculan comercio y medio ambiente, comercio e inversiones, o comercio y propiedad intelectual, requieren de metodologías de identificación de intereses muy distintas porque los objetivos de la negociación son de naturaleza distinta, así como los actores nacionales y los costos y beneficios.

Veamos por ejemplo algunas pautas para la identificación de intereses nacionales en materia de servicios.

La primera dificultad radica en determinar la importancia del sector servicios en la economía y su potencial exportador, el papel de las importaciones en servicios y los mercados actuales o potenciales. Al tratarse de sectores como el de los servicios financieros, de transporte aéreo o marítimo, de telecomunicaciones, de servicios de salud o ambientales, culturales o energéticos, turísticos o audiovisuales, las informaciones estadísticas se encuentran (si es que se encuentran) dispersas y fragmentadas, por lo general poco fiables e incompletas, debido a la naturaleza misma de esos servicios. En la mayoría de los países (incluso desarrollados), y para la mayoría de los sectores de servicios, no hay una estrategia de desarrollo y de promoción de las exportaciones de servicios comparable a las de las exportaciones de bienes. Contrariamente al sector de los bienes, las empresas productoras y exportadoras de servicios no están bien organizadas en gremios sectoriales sólidos y preparados al diálogo con el gobierno para la preparación de posiciones negociadoras en comercio exterior salvo algunos sectores como el de los bancos, los hoteles, las empresas de transporte. La pequeña y mediana industria de servicios muchas veces no está consciente de que está exportando o importando un servicio. Es el caso, por ejemplo, de los artistas que actúan fuera del territorio

nacional, de las agencias de viajes y otras empresas que atienden a los turistas extranjeros, de las enfermeras que emigran para prestar servicios de salud en el exterior, de los ingenieros, diseñadores, o arquitectos que exportan sus servicios por correo electrónico, etc.).

Además, hay muy poca información y conciencia de las barreras que enfrentan las exportaciones de servicios en los mercados de exportación, porque en el caso de los servicios no se trata de aranceles, sino de varias medidas derivadas de la legislación o de la política nacional del otro país, medidas que no son fácilmente identificables en un documento equivalente a un arancel de aduanas.

Por ejemplo, las trabas que pueden enfrentar una agencia de viajes o una cadena hotelera se desprenden de los regímenes de inversión extranjera en el otro país, o de las restricciones cambiarias, o de la legislación laboral y ambiental. Existen trabas a las exportaciones de servicios que pudiéramos calificar de orden general (por ejemplo las medidas regulatorias y las políticas macroeconómicas que inciden sobre todos los sectores de la actividad económica), y otras trabas de naturaleza específica que atañen a un sector o subsector determinado de servicios. La tarea de identificar un arancel que encarece la importación de un bien es evidentemente mucho más sencilla que la identificación de estas trabas domésticas dispersas y variadas.

Por consiguiente, la preparación de la negociación en materia de servicios requiere de diagnósticos nacionales específicos para cada sector o subsector, donde se determine cuáles son las empresas exportadoras (o con potencial exportador) e importadoras, sus mercados externos, sus marcos regulatorios nacionales o los del otro país, las políticas económicas globales o sectoriales que inciden sobre su desarrollo, sus necesidades en materia de tecnología, información, infraestructura.

Durante la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales del GATT (1986-1994) se adelantaron estudios nacionales de servicios en muchos países en desarrollo. Por lo general, se trataba de estudios que abarcaban al sector servicios en general, es decir, su relevancia en la economía nacional. Muchos de esos estudios se vinculaban con los análisis de los regímenes de inversión extranjera y otras regulaciones horizontales, aplicables a todos los sectores de servicios en general. Actualmente, el grado de sofisticación de las negocia-

ciones en servicios impone llevar a cabo estudios nacionales ACTUALIDAD |
sectoriales, detallados, que profundizan el análisis de las
empresas del ramo, de su competitividad y de las normas que
rigen ese ramo de actividad.

La identificación de prioridades, de objetivos y posiciones de
negociación se debería basar, en primer lugar, en dichos
estudios sectoriales, que deberían incluir proyecciones a
mediano plazo de la competitividad del sector; en segundo
lugar, en buenos diagnósticos que abarquen el papel del sector
servicios como tal en las estrategias de desarrollo del país; y
en tercer lugar, de análisis sobre la situación vigente y las
tendencias del mercado regional e internacional junto con la
identificación de las barreras que entran las exportaciones
en los mercados externos.

No hay que perder de vista que en las negociaciones de
servicios en la OMC se intercambian concesiones en determi-
nados sectores y subsectores y en determinados modos de
producción o suministro de servicios, siguiendo procedimien-
tos de negociación bastante similares a los de las concesiones
arancelarias intercambiadas en el comercio de bienes. Asimis-
mo, se deberían identificar, por ejemplo, cuáles concesiones
se pudieran contemplar en el ámbito del comercio de bienes a
cambio de lograr determinados objetivos en servicios o vice-
versa.

A la luz del tema del comercio de servicios —lo mismo pudiera
decirse de otros temas comerciales como el de propiedad
intelectual, el de competencia, de inversiones, etc.— podemos
afirmar que la multidisciplinariedad es indispensable en todos
los estudios que sustentan la formulación de posiciones
nacionales de negociación.

Aquí, nuevamente, es ilustrativa la comparación con lo que
se negociaba hace apenas unos diez o quince años: para
determinar la oferta exportable o los aranceles necesarios a la
penetración de un mercado externo, eran suficientes los
estudios de tipo económico (micro-económico). Hoy, para
determinar la estrategia comercial en materias como servicios,
comercio electrónico, competencia, compras gubernamenta-
les, medidas sanitarias, o normas técnicas, los estudios deben
trascender la dimensión económica para abarcar considera-
ciones jurídicas, financieras, tecnológicas, sociales y ambien-
tales. A ello se añade la necesidad de considerar las tendencias
del comercio internacional y sus implicaciones para la economía
nacional, tarea cada día más difícil porque los cambios tanto

ACTUALIDAD coyunturales como estructurales en los mercados globales se aceleran y se profundizan.

Todo lo anterior nos lleva a observar el alcance de los diagnósticos previos a la determinación de los objetivos de negociación: no se trata únicamente de fijar instrucciones para los negociadores en un momento determinado. Si la tarea de análisis está bien hecha, la fase preparatoria de la negociación a nivel nacional puede confundirse con la tarea de definición de políticas de comercio y desarrollo. La determinación de la estrategia de negociación en la OMC (o en otros foros de negociación determinantes para una economía) puede representar una excelente oportunidad para fijar estrategias de desarrollo interno y de inserción en la economía global. Puede implicar, en otros términos, una reflexión sobre la situación del país en el escenario comercial mundial y sus perspectivas.

En este sentido, simplificando el panorama de las negociaciones actualmente en marcha en la OMC, pudiéramos retomar una reflexión que suele hacer el Secretario General de la UNCTAD al observar que hay dos grandes categorías de países en desarrollo miembros de la OMC: los que saben qué negociar porque tienen algo que pedir, y los que no saben qué negociar porque no tienen nada que pedir, bien sea porque su problema trasciende la negociación comercial y el foro de la OMC, bien sea porque no han logrado hacer correctamente la tarea interna de identificar sus intereses y sus objetivos.

Esta observación se inspira en lo que sucedió durante la Ronda Uruguay del GATT, que concluyó con el establecimiento de la OMC, y en lo que sucedió durante los primeros dos años de funcionamiento de la OMC, hasta la Conferencia Ministerial de Singapur en diciembre de 1996.

En efecto, las dos categorías de países en desarrollo mencionadas empezaron a delinearse durante la Ronda Uruguay. Por un lado, los que impulsaban la liberalización comercial porque necesitan aumentar sus exportaciones y se enfrentaban a barreras en los mercados de los países industrializados. Esquematizando, podemos decir que estos países centraban sus principales objetivos de negociación en los temas de acceso a mercados (eliminación o reducción de barreras «en frontera» y otras medidas que distorsionan el libre comercio como los subsidios por ejemplo). Es en este orden de ideas que se ubicaría, por ejemplo, el Grupo Cairns de países exportadores agrícolas, que comprende tanto países industrializados como países en desarrollo. También pudiéramos ubicar

en esta categoría a pequeños países exportadores de servicios, ACTUALIDAD como Hong Kong o Singapur, y a otros países en desarrollo que han introducido aperturas unilaterales en sus economías antes de que concluyera la Ronda Uruguay. Para países con estas características, la política comercial está suficientemente bien definida para servir de base a una posición negociadora clara, donde hay «algo» que pedir, aunque no forzosamente hay un buen trabajo previo de preparación interna ni diagnósticos nacionales detallados que le suministren insumos precisos al negociador.

Por otro lado, tenemos la gran mayoría de los países en desarrollo, sobre todo los menos adelantados, que no tienen graves problemas de acceso a mercados o, al menos, no perciben estos temas como prioritarios, simplemente porque su oferta exportable es muy reducida y poco diversificada. Su problema más apremiante es precisamente la debilidad de la oferta¹⁶. Si estos países no tienen claro qué pedir en las mesas de negociación comercial no es tanto porque sus negociadores carecen de habilidades. Es más bien porque esos foros no son los adecuados para solucionar su problema, que es de índole estructural mucho más que de acceso a mercados. Para ellos, la diversificación y el crecimiento de la oferta pasan por soluciones financieras, es decir de inyección de capital en aquellos sectores de la economía que son competitivos y que tienen potencial en los mercados externos, y por políticas sociales efectivas, que permitan poner a valer su capital humano.

Foros como la OMC, donde se aborda principalmente la apertura de los mercados, no aportan soluciones satisfactorias en ese sentido. Si bien el comercio es una condición necesaria para el desarrollo, no es una condición suficiente para países monoprodutores y monoexportadores de productos básicos. La posición adoptada el pasado mes de febrero en la UNCTAD X por los 190 países miembros de la UNCTAD enfatiza la necesidad de completar los esfuerzos para integrar a los países en desarrollo en el comercio mundial con políticas y acciones de cooperación que incluyan los aspectos financieros, tecnológicos y sociales del desarrollo más allá de la dimensión comercial. Este es el tema que aún no ha sido debidamente abordado en los foros económicos internacionales, ni en los que se ocupan de comercio, ni en los que tratan del financiamiento del desarrollo. Al finalizar la Ronda Uruguay se adoptó la «Declaración Ministerial de Marrakech» sobre la coherencia entre la OMC, el Fondo Monetario Internacional y el

Banco Mundial, cuyos términos deberían ser precisados e implementados de tal manera que las negociaciones comerciales multilaterales se articulen en forma coherente con las políticas de las instituciones financieras internacionales pero no para imponer más condiciones al financiamiento del desarrollo, sino para proveer a los países en desarrollo de instrumentos financieros que les permitan superar sus debilidades estructurales e integrarse en mejores condiciones a las corrientes de comercio global.

En este orden de ideas, lo ideal sería que los diagnósticos nacionales destinados a fijar posiciones de negociación comercial se sustenten en una visión integral de la política comercial, donde el acceso a los mercados de exportación es un tema que puede ser menos importante que el desarrollo de la oferta de exportación según las necesidades del país.

No es absurdo pensar que en las negociaciones comerciales que se iniciaron este año en la OMC después del fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle los países en desarrollo vayan avanzando en este sentido mediante posiciones negociadoras cada vez más preparadas, mejor sustentadas en análisis nacionales que se han ido mejorando a raíz de la conclusión de la Ronda Uruguay y de la implementación de los acuerdos suscritos en esa oportunidad.

El trabajo realizado en el marco de la «agenda positiva» desarrollada por la UNCTAD durante la fase preparatoria de la Conferencia de Seattle —y que se sigue desarrollando— es un instrumento significativo en este sentido.

2. La formulación de posiciones nacionales y de propuestas de negociación

En diciembre de 1996, durante la 1ª Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur, el Secretario General de la UNCTAD observó con preocupación cómo los países en desarrollo tenían una participación marginal en el proceso negociador de la Conferencia, no tanto porque los mecanismos de decisión tendían a excluirlos y a concentrarse entre los «grandes» países miembros de la OMC, sino por la falta de propuestas propias, es decir, la falta de posiciones «proactivas» en torno a temas de su interés. En el mejor de los casos, los países en desarrollo se limitaban a reaccionar ante las posiciones de los países industrializados. En síntesis, actuaban como «*decision-takers*» y muy poco como «*decision-makers*».

La idea de adelantar, en el marco de la UNCTAD, trabajos analíticos destinados a suministrar a los países en desarrollo los instrumentos técnicos necesarios para la formulación de propuestas de negociación propias y viables, acordes con sus necesidades, surgió en esa oportunidad. El trabajo de la «agenda positiva» se inició en la Secretaría de la UNCTAD a principios de 1997. Su primera fase culminó a finales del año pasado, al terminar el proceso preparatorio de la Conferencia de Seattle, y se encuentra ahora en una nueva fase, basada en los mandatos recibidos de los Estados Miembros en la UNCTAD X, destinada a apoyar la capacidad negociadora de los países en desarrollo en las negociaciones en curso en la OMC.

La primera tarea a desarrollar en el marco de los trabajos de la «agenda positiva», tanto por parte de la Secretaría de la UNCTAD como por parte de los países en desarrollo (a nivel individual o en el marco de grupos a los cuales pertenecen), consiste en determinar los objetivos de la negociación en función de los intereses del desarrollo. A su vez, la determinación de objetivos depende de los márgenes de negociación disponibles, es decir, de lo que se puede alcanzar desde un punto de vista realista. Otra tarea inicial se refiere al análisis del contenido y de las implicaciones de las posiciones de los demás países, sobre todo los países industrializados.

Todos estos elementos deberían conducir a la formulación de posiciones y propuestas propias de los países en desarrollo.

El trabajo de apoyo realizado por la Secretaría de la UNCTAD en las actividades llamadas de la «agenda positiva» consistió en varias tareas, iniciadas a principios de 1997, y realizadas en función de pautas y prioridades fijadas por los países miembros, tales como: análisis y evaluaciones de la implementación de los acuerdos existentes desde el punto de vista de los países en desarrollo; reuniones de expertos y de funcionarios gubernamentales, tanto en Ginebra como en las capitales de los países en desarrollo, para recabar informaciones precisas sobre las necesidades de esos países; contactos regulares con las Misiones en Ginebra de los países en desarrollo para analizar las implicaciones de las posiciones de los países industrializados y para suministrarles los datos e insumos técnicos necesarios para redactar sus propuestas.¹⁷

En síntesis, la Secretaría de la UNCTAD, en consulta con los Estados Miembros, ha desarrollado varios instrumentos de apoyo a la capacidad negociadora de los países en desarrollo, tanto en cuanto a las propuestas específicas relativas a los

acuerdos existentes, como en cuanto al contenido del proyecto de Declaración Ministerial, como en lo que se refiere a estudios de posibles nuevos temas para futuras negociaciones.

De esta forma, sería erróneo y simplista afirmar que «la agenda positiva» constituye una suerte de manual de instrucciones para la negociación de los países en desarrollo en la OMC. En primer lugar, como se ha indicado, en muchos temas no hay una división «Norte-Sur» de las posiciones. En segundo lugar, el trabajo técnico realizado en apoyo a la capacidad negociadora de los países en desarrollo se efectúa sólo en la medida en que los propios países lo solicitan, tratando de facilitar la formulación de sus propias posiciones, pero de ninguna manera sustituyendo a los Estados Miembros en esa tarea.

Por supuesto, en muchos casos, las propuestas formuladas por los países en desarrollo en el marco de la «agenda positiva» se inspiraron en el proceso de consulta interno realizado para preparar la posición nacional ante la Conferencia de Seattle, es decir, en las experiencias vividas por su sector empresarial en el aprovechamiento de la liberalización acordada en los acuerdos de la Ronda Uruguay, en las necesidades identificadas por las instituciones nacionales en poner en práctica las nuevas disciplinas comerciales, o en los estudios nacionales o regionales sobre el impacto de esos acuerdos desde el punto de vista del desarrollo.

En la fase previa a Seattle, la tarea de los negociadores en la OMC fue muy intensa en Ginebra, pero en varios países, y no solamente en los industrializados, las negociaciones a nivel nacional fueron importantes —probablemente más que en el caso de la Ronda Uruguay en la medida en que ahora hay más información y más conciencia en la opinión pública del alcance y de las implicaciones de las negociaciones comerciales que hace apenas cinco años, cuando concluyó la Ronda.

Las consultas internas llevan a la diseminación y toma de conciencia de que los distintos temas contenidos en la agenda comercial y las propuestas correspondientes tienen que ser preparados por cada una de las instituciones o ministerios gubernamentales responsables del tema. De allí la necesidad de conformar delegaciones multidisciplinarias, que representan a las distintas instituciones. En efecto, las delegaciones que asisten a las negociaciones en curso en la OMC, y el personal que integra las Misiones en Ginebra, son cada vez más «heterogéneos», más que durante la Ronda Uruguay, lo cual

enriquece y diversifica la capacidad de plantear propuestas, si bien la capacidad de los países en desarrollo sigue siendo limitada por falta de recursos que permitan financiar delegaciones numerosas y variadas como las de los países industrializados. ACTUALIDAD

Obviamente, la tarea de formular propuestas viables, que entren dentro de los márgenes de negociación de los que dispone un país, no es suficiente para garantizar que la propuesta llegue hasta la etapa final de la negociación, es decir la redacción de la Declaración Ministerial o de un nuevo artículo de un acuerdo multilateral. De hecho, todo negociador tratará de ampliar sus márgenes de negociación mediante alianzas con otros países.

En la OMC, desde la Ronda Uruguay, las alianzas en torno a posiciones y propuestas de negociación tienen dos características básicas: por una parte, las alianzas suelen ser determinantes e ineludibles para el éxito de la propuesta, incluso para los países más influyentes en la OMC (es decir, los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Canadá); por otra parte, raramente son alianzas automáticas y permanentes, es decir que no forzosamente son conformadas por los mismos grupos de países para todos los temas. Hay que exceptuar de esta observación a la Unión Europea, que actúa en la OMC con una vocería única, basada en su política comercial común.

La «geometría variable» —y pragmática— de las alianzas en la OMC hace que éstas puedan ser muy variadas según los temas. El hecho que más se ha destacado desde la Ronda Uruguay es la conformación de alianzas que agrupan a países en desarrollo e industrializados en torno a posiciones de política comercial divergentes, como es el caso del Grupo Cairns en materia de agricultura. Sin embargo, en la fase previa a Seattle, hubo varios puntos claves que «aglutinaron» a todos los países en desarrollo, tales como la importancia de revisar la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay antes de plantear la negociación de nuevos compromisos, y la necesidad de preservar mecanismos de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo (aunque haya habido propuestas y posiciones diferentes en torno a cómo poner en práctica este concepto).

En síntesis, en el momento mismo en que formula una propuesta, el negociador en la OMC debería identificar los que puedan ser sus aliados, centrando su búsqueda no sólo en países que son tradicionalmente sus aliados en otros foros políticos y económicos, sino también en determinadas posicio-

nes de política comercial que puedan coincidir con las suyas en un tema específico.

Asimismo, el negociador debe estar preparado para ofrecer concesiones a cambio del apoyo a su propuesta, y no siempre se trata de concesiones en el tema al cual se refiere la propuesta. De hecho, la naturaleza misma de las rondas de negociaciones comerciales multilaterales con agendas comprensivas estimula «concesiones cruzadas», es decir, ofertas hechas en un tema a cambio de logros en otro tema. La necesidad de alcanzar, al final de la ronda, un «compromiso único» («*single undertaking*»), donde todos los países tienen que aceptar todos los acuerdos sectoriales en un solo paquete sin posibilidad de excluir ninguno, impulsa a los negociadores a buscar concesiones en todos los temas a objeto de maximizar sus resultados globales al final de la negociación.

En teoría, la posibilidad de pedir y otorgar concesiones en distintos temas a la vez es una situación ideal para el negociador, en la medida en que eso le permite ampliar sus márgenes de negociación y compensar costos y beneficios dentro de un balance global más amplio que el de un sólo sector. Sin embargo, aquí se vuelve a plantear el dilema señalado anteriormente: para poder tener capacidad de negociación, hay que poder ofrecer algo y hay que saber qué pedir a cambio. Para los países en desarrollo cuya participación en el comercio mundial sigue siendo limitada por las debilidades de su oferta exportable, el hecho de poder ofrecer y pedir concesiones en varios temas de la agenda comercial no les aporta muchos beneficios. Para los países industrializados, en cambio, los «paquetes» de acuerdos pueden ser un buen instrumento para lograr varios objetivos de su estrategia comercial. Es por ello que la Unión Europea sigue insistiendo en tener una Ronda del Milenio comprensiva a pesar del fracaso de Seattle, ya que en una Ronda amplia cuyo resultado será un «compromiso único», es posible que su posición en el comercio agrícola pueda ser compensada por eventuales concesiones en otros temas menos delicados desde su punto de vista.

Es aún prematuro especular en torno a las «concesiones cruzadas» que puedan quizás plantearse en las negociaciones que se iniciaron en la OMC en febrero de este año. En efecto, las negociaciones que se lanzaron recientemente no tienen el formato de una Ronda, y la agenda se limita a los temas de revisión y profundización de acuerdos existentes, con base en compromisos específicamente definidos durante la Ronda

Uruguay. Sin embargo, no es de descartar que aun cuando no ACTUALIDAD haya ninguna obligación de vincular entre ellos los dos principales procesos de revisión en curso —agricultura y servicios—, algunos países planteen, en el proceso de negociación, un intercambio de concesiones entre estos dos temas. Las posiciones nacionales deberían tomar en cuenta estos escenarios.

III. Algunas condiciones necesarias para una negociación exitosa aplicadas al ámbito de las negociaciones en curso en la OMC.

1. La relación con las demás partes

Aunque las negociaciones comerciales, tanto bilaterales como regionales o multilaterales, contengan características específicas derivadas de su temática, en definitiva, son negociaciones internacionales como las demás, a las cuales se aplican «reglas de oro» que todos los negociadores conocen y practican en cualquier foro y para cualquier tema a objeto de maximizar la probabilidad de alcanzar sus objetivos. Veamos, desde su aplicación al caso de la OMC, algunas de esas reglas de oro que no fueron aplicadas, por ejemplo, en la Conferencia de Seattle, y que deberían serlo en cambio desde el inicio de las negociaciones en curso en la OMC si es que los países miembros aspiran a resultados exitosos.

Entre las primeras reglas se encuentra la de darle participación (e importancia) a las demás partes involucradas en la negociación: es decir todas las demás partes, no solamente algunas de ellas. Uno de los errores a evitar es ignorar los intereses, por ejemplo, de países que no tienen una participación importante en las estadísticas del comercio mundial, pero que son parte integrante del proceso de globalización, y no pueden ser excluidos o marginados de ese proceso. Es posible que la negociación alcance más fácilmente el consenso si abarca un número reducido de miembros. Sin embargo, el costo de concentrar las decisiones en el grupo de países que dominan el comercio mundial se paga en términos de credibilidad del organismo y sostenibilidad de lo acordado¹⁸.

2. El buen uso de los argumentos

En negociaciones de alto contenido técnico como las comer-

ciales, el éxito no depende únicamente del poder político o económico, ni de la capacidad del negociador en manejar bien el proceso. Depende también del buen nivel de preparación del equipo negociador, es decir, de la solidez de sus propios argumentos, basados en análisis serios y exhaustivos, del conocimiento que tenga de los argumentos de las demás partes y de las implicaciones de estos últimos sobre sus objetivos.

De hecho, el análisis de las posiciones de los demás países y de sus implicaciones puede ayudar a formular la posición nacional, porque por esa vía se ponen en evidencia las vulnerabilidades, por ejemplo, de un sector industrial nacional frente a la competencia externa; o al contrario, se descubren las potencialidades de un producto de exportación en un nuevo mercado al analizar la liberalización comercial de otros países.

Como se indicó anteriormente, la construcción de buenos argumentos y de una buena estrategia de negociación depende un conjunto de factores que no se limitan a los estudios nacionales propiamente dichos. Una metodología ideal sería aquella que analiza la competitividad de un sector o subsector productivo, incluyendo sus necesidades en materia de importación, inversión, tecnología, mano de obra calificada, y sus potencialidades para el mediano plazo, así como el impacto positivo o negativo de eventuales marcos regulatorios sobre su desarrollo. Luego el estudio debería incorporar la capacidad exportadora de ese sector a la luz de las tendencias del mercado regional e internacional, e identificar cuáles son los obstáculos a la exportación y entender las políticas y los objetivos de las otras partes. Es difícil concebir la formulación de una estrategia de negociación comercial sólida que no abarque todos o al menos la mayoría de estos elementos.

En el ámbito multilateral, es muy importante hacer valer los planteamientos propios, y una de las maneras más efectivas de hacerlo es participando activamente en todas las fases del proceso de negociación. Lamentablemente, este es quizás uno de los obstáculos más graves que enfrentan los países en desarrollo en la OMC: por un lado, las capitales tienen una capacidad limitada de proveer una buena preparación de las posiciones nacionales; por otro lado, las misiones acreditadas en Ginebra son pequeñas, con pocos funcionarios y generalmente encargados de muchos temas al mismo tiempo. En estas condiciones, el «poder» de los buenos argumentos está limitado por obstáculos objetivos, difícilmente franqueables. Es aquí donde las alianzas con otros países son indispensables, sobre todo porque las normas del consenso implican que «quien

calla otorga», mientras que en una votación siempre queda la ACTUALIDAD posibilidad de votar en contra.

Por último, los buenos argumentos son mejores si son bien presentados y dados a conocer: es importante aprovechar el creciente papel de los medios de comunicación para difundir los mensajes que sean más útiles para el logro de los objetivos de negociación. Como se ha visto en la Conferencia de Seattle, los medios de comunicación han sido determinantes en la difusión de las posiciones de los manifestantes, mientras que faltó la comunicación con los medios por parte de los delegados gubernamentales. En otros términos, al vivir en un mundo dominado por la información, un buen argumento que no se difunde es un mal argumento - sobre todo cuando se trata, como en las negociaciones comerciales, de temas que inciden sobre la vida cotidiana de grupos sociales y económicos muy variados.

3. Cómo evaluar los resultados de la negociación comercial

La tarea del negociador no termina en el momento en que firma un acuerdo bien sea comercial o en otro tema. Al contrario, la firma del acuerdo representa el inicio de una nueva fase, la de la «post-negociación», que implica, entre otros elementos, evaluar lo que se ha negociado.

Desde el punto de vista del corto plazo, es relativamente sencillo evaluar los resultados mediante una simple comparación entre las instrucciones enviadas al equipo negociador y el contenido de los acuerdos, suponiendo que las instrucciones eran producto de una buena definición de objetivos. Como es virtualmente imposible que se hayan logrado todos los objetivos contenidos en las instrucciones, ya que la negociación es, por definición, el intercambio de concesiones recíprocas, habrá que hacer un análisis costo-beneficio de los resultados.

Al igual que en la formulación de la posición nacional la consulta y participación de los actores económicos y sociales internos es determinante, en la fase de evaluación los costos y beneficios no los puede determinar el gobierno en forma aislada. Primero habrá que lograr un consenso sobre cómo determinar y cómo aprovechar las nuevas oportunidades de exportación e inversión que se han logrado. En segundo lugar, habrá que enfrentar el inevitable descontento de los sectores que se sienten los «perdedores» en la negociación, y si el gobierno lo considera oportuno, prever compensaciones para ellos. Lo

importante, desde el punto de vista del gobierno, es tener claridad en cuanto al interés nacional, es decir, como se dijo anteriormente, esa visión global y de largo plazo de la estrategia comercial y económica que integra a todos los actores y determina prioridades de desarrollo.

En este sentido, la evaluación ya no es únicamente la comparación entre el contenido del acuerdo suscrito y las instrucciones originales, sino el análisis costo-beneficio de los resultados desde el punto de vista del desarrollo en el corto y el largo plazo. Aquí el papel de los investigadores vuelve a ser determinante para identificar los instrumentos que permitan aprovechar al máximo lo que se ha logrado (reducciones arancelarias, eliminación de trabas a la exportación, posibilidades de expandir empresas, etc.) y minimizar los costos (reconversión industrial para empresas no competitivas frente a la presencia extranjera, co-inversiones con capital foráneo, modernización tecnológica, etc.).

Por último, la evaluación de los resultados de la negociación comercial no sería completa si no tomaran en cuenta dos elementos adicionales, ambos determinantes en la política comercial del país: por una parte, el contexto de las demás negociaciones en marcha a nivel bilateral o regional; por otra parte, el desarrollo del país, es decir, en qué medida los resultados logrados contribuyen a una buena inserción en la globalización y no solamente a un mejor acceso a los mercados internacionales, y a un mejor nivel de vida.

El contexto en el cual hay que ubicar una negociación comercial determinada es tanto temporal como espacial: una negociación se produce en un período de tiempo que, independientemente de que sea largo o corto, está caracterizado por factores destinados a desaparecer o a modificarse, y en forma muy acelerada como producto de los avances tecnológicos y de la globalización. Por ejemplo, los acuerdos de la Ronda Uruguay no alcanzaron a prever cambios en el sistema de comercio mundial que se produjeron en cuanto concluyó la Ronda o poco después como, por ejemplo, el sorprendente crecimiento del comercio electrónico por ejemplo, la necesidad de un acuerdo sobre los productos de la industria de telecomunicaciones, la inserción del tema de competencia en la agenda de la OMC, o más recientemente, la aparición del tema del comercio de los organismos genéticamente modificados. En unos cinco años, la agenda cubierta por la Ronda Uruguay, que fue considerada en su momento como la más comprensiva

jamás emprendida a nivel multilateral, ya es obsoleta e insuficiente para reflejar las nuevas realidades y las tendencias del comercio internacional. El contexto temporal de una negociación comercial es, por lo tanto, determinante para el contenido de la negociación, pero al mismo tiempo variable e inestable, de tal manera que impide establecer criterios de evaluación fijos.

El contexto espacial es igualmente complejo. Hoy en día, constituyen excepciones los países que no están adelantando, simultáneamente, negociaciones en varios ámbitos, con distintos socios comerciales, o a veces con los mismos socios pero en foros diferentes. Por ejemplo, la negociación del ALCA se desarrolla al mismo tiempo y con los mismos socios que la de la OMC; muchos acuerdos comerciales bilaterales se han concluido o se están negociando con varios países involucrados en esas mismas negociaciones regionales, hemisféricas o multilaterales. La región latinoamericana y del Caribe es probablemente, en estos momentos, la que registra la mayor intensidad y variedad de negociaciones comerciales simultáneas.

La articulación de las posiciones nacionales en cada uno de los foros donde el país tiene objetivos se ha convertido en uno de los temas claves para el éxito de corto y largo plazo en las negociaciones. Desde el punto de vista económico y comercial, el negociador no puede perder de vista eventuales contradicciones entre lo que otorga a un país o grupo de países vecinos, por ejemplo, donde lo que está en juego es el comercio regional, y lo que obtiene en la dimensión hemisférica del ALCA, donde hay actores de mucho mayor peso comercial. Desde un punto de vista jurídico, deberá evitar violaciones de los acuerdos vigentes al negociar concesiones que vulneran, por ejemplo, preferencias arancelarias ya otorgadas a otros países.

También es importante que el equipo negociador se plantee con objetividad preguntas en torno a la importancia relativa de lo que está negociando en relación a la política exterior y económica de su país: qué tan determinante es lo que estamos discutiendo, y qué tan apropiado es el foro para negociar determinados temas. El tema de las normas laborales y su eventual inserción en la agenda de la OMC es ilustrativo en este sentido: antes de entrar a discutir el fondo del vínculo entre comercio y normas laborales, cabe preguntarse si la OMC es el foro apropiado para ello.

Asimismo, a veces puede ser oportuno evaluar la importancia

de un foro multilateral como la OMC ante la creciente importancia de las negociaciones comerciales regionales o hemisféricas. En muchos temas, y sobre todo en materia de acceso a mercados y flujos de inversión, lo que está en juego en foros de membresía limitada es mucho más relevante y de impacto más inmediato para el país que las negociaciones multilaterales donde hay que encontrar un piso común entre 137 miembros, como en la OMC. No es una casualidad observar que en muchas consultas internas que se realizan con el sector empresarial nacional, las prioridades de este último se concentran en los mercados vecinos o más conocidos, porque no perciben como inmediatos ni interesantes para ellos los resultados que se puedan lograr de una difusa negociación multilateral que se realiza en Ginebra entre tantos países.

“

La negociación con países vecinos puede convertirse en un terreno de ensayo para que la misma estrategia de negociación sea aplicada, mutatis mutandis, a otros terrenos.

”

La visión de conjunto de todas las negociaciones comerciales en marcha debería permitir también comparar la posición de los demás países en distintos foros para tratar de obtener lo mismo que han logrado otros. Por ejemplo, a objeto de determinar en qué consiste el trato especial y diferenciado en la política comercial de las Comunidades Europeas, es importante analizar el contenido de los acuerdos recientemente suscritos en el marco de la Convención de Lomé, aunque el país que nos interesa no sea miembro de esos acuerdos. Asimismo, la reciente ley de los Estados Unidos que le otorga preferencias a los países africanos representa una referencia importante en la política comercial de ese país, y cabe determinar hasta qué punto puede o no puede ser un precedente relevante en otras negociaciones comerciales con países en desarrollo. Algunos países logran mucha coherencia en el diseño y en la instrumentación de su política comercial replicando ofertas y concesiones en distintos foros, y sentando precedentes en un acuerdo para luego repetirlo en otro. Asimismo, el terreno de la negociación con los países vecinos puede convertirse en un terreno de ensayo para que la misma estrategia de negociación sea aplicada, *mutatis mutandis*, a otros terrenos.

IV. Reflexiones finales sobre la formación de los negociadores comerciales

En definitiva, la formación de los negociadores comerciales consiste principalmente en enseñarles el uso de los instrumentos de análisis para que su táctica y su estrategia de negociación se combinen de la manera más útil desde el punto de vista de los intereses del país. En esa formación, la multidisciplinaridad surge como una necesidad fundamental, al igual que el espíritu de equipo, la claridad de objetivos y la capacidad de liderazgo.

Es difícil identificar el currículum universitario que pueda ACTUALIDAD | satisfacer a necesidades tan variadas y cambiantes como las que se han indicado, aunque muchos de los elementos básicos se desprenden de ejemplos recientes como los de las negociaciones en la OMC. Aprendizajes como los que se obtienen mediante experiencias vividas en la realidad suelen ser más importantes que lo aprendido en los manuales. Pero la formación académica, que debe empezar en las universidades mediante la introducción de materias relacionadas con la agenda económica y comercial internacional actual, sigue y seguirá siendo el punto de partida para consolidar y mejorar la capacidad negociadora de los países en desarrollo.

Hay similitudes y vínculos directos entre los procesos de negociación económica y comercial, que atraviesan varias fases antes de culminar con la conclusión de un acuerdo, y la formación de los negociadores, que también abarcan varios aspectos y disciplinas relativas a la sustancia y a la táctica de la negociación.

En efecto, como hemos mencionado a través de algunos ejemplos, el proceso de preparación de una estrategia de negociación empieza en el momento en que se hace el diagnóstico nacional en torno a un tema o a un sector económico en el contexto de la estrategia de desarrollo del país. En ese momento, lo más probable es que los insumos provengan de investigadores académicos y del sector empresarial, y no sólo de las instancias gubernamentales.

Pero para que las instituciones académicas puedan suministrar aportes útiles y actualizados, tienen que haber previamente integrado en sus programas de enseñanza y de investigación materias al menos cercanas a las de la futura negociación económica o comercial. Son evidentes las limitaciones de los currícula de economía internacional o de relaciones internacionales que se limitan a estudiar modelos teóricos dejando de lado la evaluación de su puesta en práctica, a usar sabios manuales escritos por expertos que nunca han visto cómo se toman decisiones en un gabinete ministerial, o a leer amplias bibliografías que no tienen ninguna similitud con los textos que se negocian en el escenario internacional. El análisis y el entendimiento del fracasado proyecto de Declaración Ministerial de Seattle, por ejemplo, pudiera ser al menos tan rico en información y en enseñanzas para el futuro negociador como el mejor texto de economía internacional.

En otros términos, el fortalecimiento de la capacidad de las

universidades y centros de investigación de integrar los temas de la agenda económica y comercial actual en sus actividades regulares es clave para que un país pueda generar políticas de desarrollo propias, y sobre esa base, sus estrategias de negociación. Es también en las universidades donde debe empezar a concretarse ese primer elemento del proceso de formación del negociador que consiste en desarrollar su capacidad de formular objetivos estratégicos y tácticos, y en conocer y entender la posición de los demás países junto con sus implicaciones. Todo lo que él pueda aprender en cuanto a la mecánica de una negociación debería ser visto como un complemento necesario pero no suficiente para sus éxitos futuros.

“

El fortalecimiento institucional de universidades y centros de investigación relacionados con la agenda económica internacional debería complementar y fortalecer la formación de los negociadores.

”

En este orden de ideas, el fortalecimiento institucional de universidades y centros de investigación relacionados con la agenda económica internacional debería complementar y fortalecer la formación de los negociadores en un conjunto armónico donde se producen varias fases y se usan varios instrumentos, al igual que —como se ha mencionado anteriormente— en un proceso de negociación que va desde la preparación hasta el logro del consenso final, incluyendo la evaluación de los costos y beneficios.

Por último, estas reflexiones no serían completas si no se señalara lo que la UNCTAD está haciendo para avanzar hacia la complementariedad entre el fortalecimiento institucional, la formación de negociadores, y el apoyo a la capacidad negociadora de los países en desarrollo en los foros comerciales. La experiencia de la UNCTAD en estos temas se remonta a la Ronda Uruguay, cuando estuvo desarrollando varias actividades de información y análisis para asistir a los países en desarrollo en esas negociaciones multilaterales. Esa labor se fue consolidando hasta lograr una metodología de trabajo propia en los últimos 2-3 años, con las actividades de «la agenda positiva», que consiste en elaborar tanto análisis de las propuestas de negociación de distintos países como proveer insumos técnicos para que los países en desarrollo elaboren sus propias propuestas. Podemos afirmar que el trabajo analítico que realiza la UNCTAD en torno a los temas de la agenda comercial, muchas veces en coordinación con consultores e instituciones locales de los países en desarrollo, corresponde a la necesidad de apoyar el fortalecimiento institucional, de ver la sustancia de las negociaciones desde el punto de vista del desarrollo, y de establecer vínculos coherentes entre las políticas económicas nacionales y las estrategias de negociación.

Al mismo tiempo, este trabajo analítico realizado se ha ido ACTUALIDAD completando y ampliando con actividades de formación de negociadores comerciales que han asumido varias formas, recurriendo a los instrumentos más idóneos según las necesidades de los países receptores. Es así como la formación, al igual que el apoyo a las instituciones locales y a la capacidad de formular posiciones nacionales, se realiza mediante métodos muy tradicionales como los de conferencias o seminarios informativos, o métodos más novedosos como por ejemplo la simulación de negociaciones basada en los textos y en las posiciones realmente presentes en la OMC.

De esta forma, no hay, ni en las acciones de análisis y de fortalecimiento institucional, ni en aquellas de formación, una «metodología UNCTAD» única y uniforme. Por el contrario, se puede decir que la metodología de la UNCTAD consiste precisamente en rechazar métodos únicos y universales, que pudieran ser aplicados sin cambios en todos los países y en todas las circunstancias. Su prioridad, en la medida de lo posible, es adaptar su experiencia y su aporte a las necesidades del país receptor, definiendo sus modalidades de acción junto con las autoridades del país y no según un formato preexistente «a priori». Por ejemplo, si se trata de instituciones universitarias locales que ya tienen una buena base, en sus programas regulares, en temas de comercio internacional, la UNCTAD podrá apoyar la realización de estudios sectoriales que permitan definir el piso de una negociación en comercio de servicios. Si se trata de un gobierno que tiene necesidades de formación de negociadores de nivel medio porque ya está en condiciones de proveer la formación básica, la UNCTAD tratará de identificar con las autoridades locales los instrumentos más aptos a esa formación «de segundo nivel» y con un contenido acorde con los temas prioritarios para el país.

A mediano plazo, el objetivo de la UNCTAD es ampliar su propia capacidad de articular sus actividades de fortalecimiento institucional y de apoyo a las instituciones de análisis e investigación de los países en desarrollo con las acciones de formación de negociadores, puesto que se trata, en definitiva, de elementos inseparables y complementarios. El objetivo es sin duda ambicioso, pero hay conciencia, tanto en la Secretaría de la UNCTAD como en los Estados Miembros, de que es un camino imprescindible ante los retos que imponen a los países en desarrollo las futuras negociaciones económicas y comerciales.

1. Las opiniones expresadas en este texto son personales y no forzosamente reflejan la posición de la UNCTAD

2. La Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle fracasó principalmente por la imposibilidad de lograr un acuerdo sobre la agenda de una «Ronda del Milenio» de negociaciones multilaterales.

3. En la Ronda Uruguay, los países en desarrollo aceptaron el acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio porque era parte del «paquete», y rechazarlo hubiera implicado quedar excluidos del «paquete» final. Muchos acuerdos sectoriales teóricamente «concluidos» fueron reabiertos en las últimas fases de la Ronda Uruguay.

4. En el lenguaje de los negociadores se dice que «nada está acordado mientras todo no haya sido acordado».

5. Ver infra, sección II.

6. El tema de las normas laborales era uno de ellos.

7. Ver infra, sección II 2.).

8. De hecho, muchos ministerios empezaron a «descubrir» las implicaciones de la Ronda Uruguay para sus campos de competencia hacia 1991, cuando el Director General del GATT, Arthur Dunkel, presentó el «Dunkel Draft», es decir, el primer intento de redactar en un solo texto el contenido del «compromiso único».

9. Ver Conference in Honour of Raymond Vernon, Harvard University 1-2 June 2000. Paper presented by the Secretary-General of UNCTAD, donde se cita el ejemplo de empresas de países en desarrollo que han recibido asistencia de bufetes de abogados de empresas estadounidenses para establecer sus legislaciones anti-dumping, a objeto de beneficiarse de la experiencia adquirida en ese país en el uso de demandas por dumping para proteger a intereses de la industria nacional.

10. La lista de los aproximadamente 300 grupos u organizaciones que manifestaron en Washington el pasado mes de abril durante las reuniones del FMI y del Banco Mundial abarca, por ejemplo, una asociación de

libreros, varios grupos de defensa de tribus indígenas estadounidenses, grupos de homosexuales, y una amplia serie de grupos ambientalistas.

11. Ver Conference in honour of Raymond Vernon... op. cit. Ver también Murray Gibbs in A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade. UNCTAD, Geneva (www.unctad.org/posage), y la anécdota de una manifestante en Seattle preguntando si las protestas iban a lograr impedir «que la OMC siguiera matando a la gente».

12. El tema de la «excepción cultural» fue introducido por Francia hacia finales de la Ronda Uruguay, cuando tanto los medios de comunicación como varios altos funcionarios gubernamentales consideraron que en el intercambio de concesiones, se corría el riesgo de afectar la cultura francesa a cambio de beneficios obtenidos en el terreno del transporte marítimo, por ejemplo.

13. Consideraciones de misma índole siguen siendo válidas para la influencia de las grandes empresas

transnacionales sobre la conformación de la agenda de las negociaciones comerciales en comparación con la influencia de empresas—incluso las importantes—de los países en desarrollo. Por ejemplo, la aparición del tema del comercio de servicios y su inserción en la agenda de la Ronda Uruguay para elaborar normas multilaterales fue en gran medida producto de la influencia de American Express desde finales de los años 70.

14. Discurso del Secretario General de la UNCTAD en la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle: <http://>

www.unctad.org/unctadX.

15. Ver Reflexiones generales en torno a la formación de negociadores comerciales al final del texto.

16. Aquí cabría una evaluación de qué tanto es relevante invertir esfuerzos de negociación en temas de acceso a mercados en lugar de centrarse en temas de financiamiento del desarrollo y de políticas sociales: por ejemplo, los países miembros de la Convención de Lomé lograron, al cabo de tres años de negociaciones, prorrogar temporalmente la vigencia de su

acceso preferencial al mercado de la Unión Europea, pero los logros de la negociación en otros temas son muy reducidos.

17. Hasta la fecha, el trabajo analítico relacionado con la «agenda positiva» ha sido recogido en tres publicaciones de la UNCTAD, la última de las cuales se encuentra actualmente en impresión pero puede ser consultada en la página web de la UNCTAD bajo el rubro «agenda positiva» (únicamente en inglés por los momentos).

18. Ver supra p. 10 algunos comentarios en torno al tema de la legitimidad.

El comercio, otra dimensión desconocida de los OGMs

A las preocupaciones de los países en desarrollo por las dificultades para el acceso de sus productos a los principales mercados se suma hoy un nuevo reto: el del comercio de productos cuya seguridad y posible impacto ambiental no se conocen bien aún como lo son los organismos genéticamente modificados (OGMs) y sus derivados, materia en la cual la mayoría de estos países no cuenta con ningún tipo de legislación y con una limitada preparación científica. En el siguiente artículo la autora hace una análisis sobre la materia y los posibles escenarios en que se encontrarían estos países si el tema –objeto de polémicas a nivel de la opinión pública mundial– llega a la mesa de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Trade, Another Unknown Dimension of GMOs

Developing countries have long been concerned with the difficulties their products encounter in the major markets. Today, they must face a new challenge, that of trade in products whose possible environmental impact is not well known, such as genetically modified organisms (GMOs) and their by-products. Most of these countries are not prepared scientifically to deal with these products, nor have they developed yet any type of legislation concerning them. In this article the author examines this issue and the possible scenarios developing countries will face if the issue of GMOs –already very controversial in public opinion throughout the world– is negotiated within the World Trade Organization (WTO).

Le commerce, une dimension méconnue des OGM

Les pays en développement, déjà confrontés au difficile accès de leurs produits aux principaux marchés mondiaux, se trouvent désormais devant un nouveau défi: le commerce de produits dont la sécurité et le possible impact sur l'environnement sont encore méconnus, à savoir les organismes génétiquement modifiés (OGM) et leurs dérivés. De fait, dans la plupart des pays en développement, la législation en la matière fait défaut, de même qu'une préparation scientifique adéquate. L'auteur de l'article propose une analyse de ce sujet, ainsi que les scénarios possibles pour les pays en développement si le commerce des OGM –un sujet déjà très controversé dans l'opinion publique mondiale– venait à être inscrit à l'ordre du jour des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

O comércio, outra dimensão desconhecida dos OGMs

Além das preocupações dos países em desenvolvimento geradas pelas dificuldades de acesso dos seus produtos aos principais mercados, temos hoje em dia um novo desafio: o do comércio dos produtos cuja segurança e possível impacto ambiental ainda não são bem conhecidos, como por exemplo, os organismos geneticamente modificados (OGMs) e seus derivados, matéria na qual a maioria destes países não possui nenhum tipo de legislação e, além disso, apresenta uma limitada preparação científica. Neste artigo a autora analisa o tema e os possíveis cenários desses países se o mesmo –objeto de polémicas a nível de opinião pública mundial– for levado à mesa de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

El comercio, otra dimensión desconocida de los OGMs

⇨ **Simonetta Zarrilli***

*Consultora en Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial,
División de Comercio y Productos Básicos Internacionales de la UNCTAD.*

Introducción

Para exportar sus productos, los países en desarrollo tienen que demostrar cada vez más que sus bienes cumplen con las normas y leyes de los países importadores. Dichas normas y leyes están destinadas a garantizar, entre otros, que los productos locales e importados sean seguros y de buena calidad y ocasionen el menor efecto nocivo posible al medio ambiente. Durante mucho tiempo, la preocupación principal de los países en desarrollo en este ámbito ha sido el que sus socios comerciales pudieran recurrir con fines proteccionistas a medidas concebidas para proteger la salud, seguridad y medio ambiente o garantizar la elevada calidad de los productos.

Por esta razón, los países en desarrollo han tratado de mantenerse alertas ante la imposición de regulaciones innecesariamente estrictas y se han opuesto a las modificaciones introducidas en los Acuerdos sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT) y sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS). También han manifestado su desacuerdo con las modificaciones realizadas al Artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que aborda el tema de las excepciones generales a las obligaciones del GATT. Dichos cambios fueron propuestos por varios países desarrollados con el propósito de atender mejor los asuntos no comerciales en el sistema de comercio multilateral, particularmente aquellos que se refieren a la protección del medio ambiente.

No obstante, la situación parece haberse tornado más compleja últimamente. En efecto, las preocupaciones de los países en desarrollo en relación con el acceso a los mercados siguen haciéndose notar con insistencia, aunque estos países enfrentan hoy en día un nuevo reto en relación con el comercio

de productos cuya seguridad y posible impacto ambiental no se conocen bien aún: los organismos genéticamente modificados (OGMs) y sus derivados. El OGM es un organismo cuyo material genético ha sido alterado de una manera que no ocurriría naturalmente por apareamiento y/o recombinación natural.¹

La mayoría de los países en desarrollo no han promulgado aún ninguna legislación en esta materia y consideran que su limitada capacidad científica, los problemas que enfrentan de manera recurrente a la hora de inspeccionar productos en la frontera y su capacidad limitada para evaluar por sí mismos los riesgos y beneficios implicados no les permiten manejar adecuadamente los desafíos que plantean los OGMs. Por ende, han solicitado que se establezcan reglas internacionales que regulen esta materia. El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad², que representa la respuesta multilateralmente acordada a estos y otros intereses no comerciales, proporcionará el marco legal necesario para que se desarrolle el comercio internacional de OGMs, por lo menos entre las partes, aunque todavía no se conoce con claridad su relación con las disciplinas del comercio multilateral establecidas en los acuerdos de Organización Mundial del Comercio (OMC).

El Protocolo otorga un poder discrecional bastante amplio a los países importadores para tomar decisiones en relación con los bienes que están dispuestos a importar. El marco comercial que establece el Protocolo de Cartagena es, por ende, bastante distinto del que los países en desarrollo han apoyado tradicionalmente en el seno de la OMC.

Por consiguiente, existen dos grupos de desafíos que los países en desarrollo deberán enfrentar. El primero consiste en conciliar las preocupaciones relativas al acceso a los mercados con aquellas vinculadas a la necesidad de proteger la salud humana y animal, y el medio ambiente de productos potencialmente nocivos que podrían introducirse a través del intercambio comercial internacional. El otro es que los Miembros de la OMC podrían llegar a la conclusión de que no es posible continuar postergando una decisión en relación con la necesidad de modificar las reglas que rigen el comercio internacional para dar mejor respuesta a las inquietudes en materia de salud y medio ambiente. Ello podría llegar a ocurrir debido a la amplitud de las preocupaciones en relación con el tema de la biotecnología, una cierta falta de claridad en el Protocolo de Cartagena y las distintas interpretaciones divergentes que de él existen, así como la indisposición de los países a dejar la

“

El Protocolo de Cartagena sobre Biodiversidad ofrece el marco legal para el comercio internacional de OGMs.

”

solución de los conflictos suscitados en esta área en las manosACTUALIDAD
de los paneles y del Organo de Apelación de la OMC.

Existen al menos cuatro foros que no son mutuamente excluyentes en el seno de la OMC donde pueden abordarse o ya se han tratado, bien sea directa o indirectamente, temas relacionados con el comercio de productos de biotecnología: los Comités de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y de Barreras Técnicas al Comercio; el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente; el Comité de Agricultura (las negociaciones en materia de agricultura se iniciaron en marzo de 2000, de conformidad con el Artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura); y, en caso de que se abra una nueva ronda de negociaciones multilaterales, un grupo de trabajo ad-hoc establecido en el seno de la OMC.

No obstante, la manera en que se regule el comercio internacional de OGMs probablemente tendrá repercusiones que trasciendan el sector en particular. Si, por ejemplo, el sistema de la OMC permite que en el futuro se dé una interpretación más flexible al principio precautorio a fin de responder a las inquietudes en materia de salud y medio ambiente que están ligadas al comercio de OGMs, probablemente se aplicará la misma flexibilidad de interpretación a otros ámbitos, tales como el comercio de productos agrícolas convencionales. Si, debido a los intereses económicos involucrados, se hace el esfuerzo de aclarar la relación existente entre las reglas de comercio que forman parte del Protocolo de Cartagena y aquellas que emergen de acuerdos específicos de la OMC, probablemente se utilice el mismo enfoque para abordar otros acuerdos multilaterales que contengan reglas de comercio. Cada foro de negociaciones posee sus propias características y los debates pueden conducir a resultados distintos dependiendo de dónde se celebren.

Asimismo, el tema de los OGMs también se está debatiendo en otros foros multilaterales distintos a la OMC, tales como la Convención sobre Diversidad Biológica, la Comisión Alimentarius Codex y la FAO. Dichos foros ofrecen algunas ventajas considerables con respecto a la OMC: son especializados y cuentan con experticia técnica en la materia en discusión. Además, son foros donde se escuchan las preocupaciones de los países en desarrollo con una actitud comprensiva. Sin embargo, las decisiones que allí se adoptan pueden ser impugnadas en la OMC si un miembro de esta última considera que las determinaciones emanadas de otros foros afectan sus derechos de acceso a los mercados.

Los países en desarrollo podrían desear prepararse para convertirse en actores activos del debate que podría iniciarse en esta materia, a fin de cerciorarse de que se tomen en cuenta sus intereses multifacéticos y se reconozcan y manejen sus debilidades.

I. Biotecnología: riesgos y oportunidades

“

Modificar las características de los organismos puede aportar beneficios a la sociedad pero también conlleva riesgos e incertidumbres.

”

La biotecnología es una tecnología revolucionaria³. Ofrece a la humanidad el poder de modificar las características de los organismos vivos transfiriendo información genética de un organismo a otro, a través de fronteras de especies. Estas soluciones perpetúan la tradición de selección y mejoramiento de los cultivos y ganados desarrollados a lo largo de los siglos. No obstante, la biotecnología identifica los rasgos deseables más rápidamente y con mayor precisión que la genética convencional de plantas y ganado y permite la realización de transferencias de genes que son imposibles con la genética tradicional. El uso de biotecnología en sectores tales como la agricultura y la medicina ha producido un número creciente de organismos genéticamente modificados y sus derivados.

Modificar las características de los organismos puede aportar beneficios a la sociedad, tales como nuevos medicamentos y mejores variedades de plantas y alimentos. Sin embargo, la biotecnología también conlleva riesgos e incertidumbre. Los efectos potenciales del uso de la biotecnología en el medio ambiente, la salud humana y la seguridad alimentaria constituyen temas candentes de debate en el ámbito nacional e internacional. Las posiciones de los países dependen de numerosos factores, tales como su conocimiento de las políticas, el nivel de riesgo que están dispuestos a aceptar, su capacidad para llevar a cabo evaluaciones de riesgo en el sector e implantar una legislación adecuada, su percepción de los beneficios que podrían percibir con la biotecnología y las inversiones que hayan efectuado en el sector.⁴ Sin embargo, en la actualidad se percibe un marcado contraste entre la aceptación generalizada que existe en el ámbito internacional de los beneficios de la biotecnología en el sector farmacéutico y de productos industriales y la preocupación generalizada en torno a los posibles daños que pueda ocasionar la biotecnología aplicada a la producción agrícola y alimentaria.

Actualmente, el público percibe que los cultivos genéticamente modificados producen los siguientes beneficios:

- Mejor control de las malezas e insectos, mayor productividad y manejo de cultivos más flexible. Estos beneficios favorecen fundamentalmente a los agricultores y las agroempresas, que pueden obtener mayores rendimientos a menor costo.
- Una agricultura más sostenible y una mejor seguridad alimentaria, que favorecerían a todo el mundo, especialmente a los países en desarrollo. Por ejemplo, la reproducción de especies con mayor tolerancia a las sequías podría beneficiar inmensamente a los cultivos tropicales, que normalmente crecen en ambientes severos y suelos pobres. Incrementar la cantidad de alimentos producidos por hectárea podría constituir una manera de alimentar a la creciente población mundial, sin tener que hacer uso de tierras empleadas para otros fines, tales como silvicultura, pastoreo de animales o conservación.
- Los científicos han creado recientemente una cepa de arroz genéticamente alterado para combatir la deficiencia de vitamina A, que representa la primera causa a nivel mundial de ceguera y una dolencia que afecta a 250 millones de niños. Los expertos en desarrollo económico describen este arroz como un hito en los esfuerzos que se llevan a cabo para mejorar la salud de miles de millones de personas pobres, que se encuentran fundamentalmente en Asia.⁵ El impacto de la biotecnología en la producción de alimentos, pérdidas posteriores a la cosecha y el valor nutritivo de los alimentos podrían mejorar la calidad de vida de millones de personas.
- La industria de la biotecnología señala que los rasgos beneficiosos de productos que ya están incluidos en los productos transgénicos que se encuentran en el mercado son: Cultivos Bt que están protegidos contra la acción de los insectos y reducen el uso de insecticidas⁶ (ya empleados en el maíz, algodón, papas y próximamente en la semilla de girasol, soya, canola, trigo y tomates); cultivos tolerantes a los herbicidas que permiten a los agricultores aplicar un herbicida específico para controlar la maleza sin dañar los cultivos (ya se emplean en la soya, algodón, maíz, canola, arroz y próximamente en el trigo y la remolacha); cultivos resistentes a las enfermedades provistos del equivalente vegetal a una vacuna que los protege de enfermedades virales destructivas (batata, yuca, arroz, maíz, calabaza, lechosa y próximamente tomates y bananas); aceites de cocina de alto rendimiento que generan productos más saludables (girasol, maní, soya); frutas y vegetales de

maduración retardada que poseen un sabor, color y textura superiores, son más firmes para el transporte y se mantienen frescos por más tiempo (tomates y próximamente frambuesas, fresas, cerezas, tomates, bananas, piñas); alimentos nutricionalmente mejorados que ofrecen mayores niveles de nutrientes, vitaminas y otros fitoquímicos saludables (batata y arroz con contenido proteico; aceite de canola con alto contenido de vitamina A; frutas y vegetales con más antioxidantes).⁷ Se está evidenciando un cambio de la generación actual de características «agronómicas» a la próxima generación de rasgos de «calidad», que están destinados a producir alimentos nutritivos y productos forrajeros mejorados y especializados.

Sin embargo, la biotecnología también conlleva una serie de riesgos.⁸

- Protección de la biodiversidad: las plantas genéticamente modificadas pueden transferir material genético y rasgos asociados a las variedades convencionales, desarrollando así malezas más agresivas, amenazando los ecosistemas y perjudicando la diversidad biológica. La biodiversidad también podría perderse, como resultado del desplazamiento de los cultivos convencionales por parte de un número reducido de cultivos genéticamente modificados. Algunos países en desarrollo podrían resultar particularmente afectados al constituir el hogar de una gran porción de la biodiversidad del mundo.
- Seguridad alimentaria: los cultivos genéticamente modificados podrían no lograr manejar condiciones climáticas inesperadamente alteradas. La biotecnología podría transformar la naturaleza, estructura y propiedad de los sistemas de producción de alimentos. En la actualidad, los problemas verdaderos en materia de seguridad alimentaria son producto, más que de la escasez de alimentos, de la inequidad, pobreza y concentración de la producción alimentaria. Es probable que la biotecnología consolide aún más el control en manos de unas pocas empresas importantes. Las denominadas «tecnología exterminadoras», que emplean el control de la germinación como una herramienta de protección de propiedad intelectual que obliga a los agricultores a adquirir nuevas semillas cada estación, han sido desarrolladas fundamentalmente para ayudar a las empresas agroquímicas transnacionales a incrementar su monopolio sobre la

producción de semillas y recuperar su inversión en investigación y desarrollo. ACTUALIDAD

- Consideraciones éticas y religiosas: la biotecnología permite a los científicos transferir material genético entre límites de especies y colocar, por ejemplo, genes animales en plantas. Esto podría plantear consideraciones éticas y religiosas. La posibilidad de patentar algunos aspectos de la vida humana y la clonación de seres humanos plantean preocupaciones importantes.
- Vida o salud humana y animal: la modificación genética puede cambiar la toxicidad, alergenicidad o valor nutricional de los alimentos y alterar la resistencia a los antibióticos.
- Consideraciones económicas: la investigación en biotecnología agrícola por parte del sector privado se ha incrementado drásticamente, incentivada en parte por la posibilidad de lograr grandes ganancias respaldadas por los derechos de propiedad intelectual. Además, la industria del sector privado se ha centralizado considerablemente. Lo que en el pasado fuera una industria donde los pequeños genetistas desempeñaban un papel importante se ha convertido en un oligopolio mundial dominado por aproximadamente cinco empresas transnacionales. Se ha emitido una gran cantidad de patentes en el sector. Si los resultados de las investigaciones en materia de cultivos vegetales continúan patentándose, existe el riesgo de que se hagan demasiado costosos para los agricultores de escasos recursos económicos, especialmente en los países en desarrollo. Además, el sector privado invierte en áreas donde se espera obtener una ganancia, por lo que la ciencia privada podría concentrarse en aquellos cultivos e innovaciones que sean de interés para los mercados ricos e ignorar aquellos que interesan a los países pobres.
- Consideraciones de equidad: las empresas privadas y los institutos de investigación podrían obtener el control no remunerado de los genes de plantas originarias de una serie de países en desarrollo, utilizarlos para producir variedades superiores y luego vender las variedades nuevas a los países en desarrollo a precios elevados. Si bien el concepto de «beneficios compartidos» se incluye en la Convención sobre Diversidad Biológica, no figura en el Acuerdo de la OMC sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPs).

A fin de evaluar los riesgos relacionados con la biotecnolo-

“

Las

repercusiones de los OGMs en la biodiversidad caerían tanto en la categoría de los riesgos inherentes a la tecnología como en la de los riesgos que trascienden la tecnología.

”

gía, se ha sugerido establecer una diferencia entre riesgos inherentes a la tecnología y riesgos que trascienden la tecnología.⁹ Los riesgos inherentes a la tecnología son aquellos asociados a amenazas que ponen en peligro la salud humana y el medio ambiente. Pueden abordarse y minimizarse estableciendo una gerencia de riesgo simplificada que tome en consideración las condiciones ecológicas locales. Deben implantarse principios y prácticas adecuados de evaluación de riesgos. Dichas evaluaciones de riesgo permitirían a los gobiernos, comunidades y negocios tomar decisiones fundamentadas acerca de los riesgos y beneficios que conlleva el uso de una tecnología en particular para resolver un problema determinado. Es necesario promulgar una legislación que permita garantizar la producción, transferencia, manipulación, utilización y eliminación en condiciones seguras de organismos y genéticamente modificados y sus derivados.

Por su parte, los riesgos que trascienden la tecnología emanan del contexto político y social en el cual la misma se emplea. La economía mundial y las circunstancias políticas y sociales de cada país desempeñan un papel clave en la transformación de la biotecnología en un riesgo (por ejemplo, mediante el incremento de la brecha de pobreza dentro de las sociedades y entre ellas, contribuyendo a la pérdida de la biodiversidad, repercutiendo negativamente en los ecosistemas) o en un beneficio para las poblaciones locales (por ejemplo, mejorando la seguridad alimentaria, reduciendo la desnutrición).

Sin embargo, la clasificación de riesgos propuesta anteriormente no siempre podría resultar apropiada para diferenciar con exactitud las consecuencias finales de cadenas causales complejas. Así, por ejemplo, las repercusiones de los OGMs en la biodiversidad caerían tanto en la categoría de los riesgos inherentes a la tecnología como en la de los riesgos que trascienden la tecnología. Los riesgos para la biodiversidad podrían ser producto directamente de los organismos modificados (a través de, por ejemplo, la transferencia involuntaria de material genético a especies convencionales) o, indirectamente, de, por ejemplo, la interacción con otros eventos, tales como cambios en las prácticas agrícolas o estructura del mercado.

De igual modo, la seguridad alimentaria podría verse amenazada por riesgos «inherentes», tales como la incapacidad de los cultivos modificados de manejar condiciones climáticas inesperadamente alteradas, y riesgos trascendentes, tales

como el control oligopólico de la oferta alimentaria por parte de ACTUALIDAD pocas compañías agroquímicas y de semillas. Los riesgos «inherentes» y «trascendentes» se cruzan en todas las áreas. Por consiguiente, parece difícil poder diferenciarlos claramente y utilizar la evaluación de riesgos para los primeros y otras técnicas para los segundos.

II. El Mercado de los OGMs

El área global de los cultivos transgénicos fue de 1,7 millones de hectáreas en 1996; 11 millones de hectáreas en 1997; 27,8 millones de hectáreas en 1998 y 39,9 millones de hectáreas en 1999, lo que representa un aumento del 2000 por ciento entre 1996 y 1999. Hasta los momentos, las tasas de adopción de los cultivos transgénicos no han tenido precedentes y son las más elevadas para cualquier nueva tecnología de acuerdo con los patrones que caracterizan la industria agrícola.¹⁰

En 1999, casi el 99 por ciento de la superficie mundial plantada con cultivos genéticamente modificados se encontraba distribuida entre tres países: Estados Unidos (con 28,7 hectáreas, que representan el 72 por ciento de la superficie mundial; Argentina (6.7 millones de hectáreas, equivalentes al 17 por ciento de la superficie mundial) y Canadá, (4,0 millones de hectáreas, que representan el 10 por ciento de la superficie mundial). El 1 por ciento restante se encuentra repartido entre China, Australia y Sudáfrica. Asimismo, se ha iniciado producción en México, España, Francia, Portugal, Rumania y Ucrania. El incremento del área superficial dedicada a los cultivos transgénicos en China constituyó el mayor cambio relativo en 1999, pues pasó de menos de 0,1 millones de hectáreas cultivadas con algodón resistente a los insectos en 1998 a aproximadamente 0,3 millones de hectáreas en 1999, cifra que equivale al 1 por ciento del total de la superficie mundial.

Al igual que en 1998, el mayor incremento de cultivos transgénicos en 1999 se produjo en Estados Unidos, donde se registró un aumento de 8,2 millones de hectáreas, seguido de Argentina, que reflejó un aumento de 2,4 millones de hectáreas y por último Canadá, con un incremento de 1,2 millones de hectáreas.

Los siete cultivos genéticamente modificados que se plantaron a escala comercial en 1999 fueron: soya (54 por ciento de la superficie mundial de cultivos transgénicos), maíz (28 por

ciento), algodón (9 por ciento), canola/semilla de naba (9 por ciento), papa, calabaza y lechosa.

El mercado global de cultivos transgénicos ha crecido rápidamente durante el lapso comprendido entre 1995 y 1999. En 1995, se estimó que las ventas mundiales de estos cultivos alcanzaron la cifra de US\$ 75. En 1999, llegaron a los US\$2,2 millardos (es decir, se multiplicaron por treinta). Las proyecciones indican que el mercado global de cultivos transgénicos alcanzará la cifra aproximada de US\$ 3 millardos en el año 2000, US\$ 8 millardos en el 2005 y US\$25 millardos en el 2010.

No obstante, la proliferación de iniciativas a nivel nacional e internacional destinadas a proscribir o someter a control estricto la siembra y comercialización de OGMs y productos GM, difundir la resistencia de la opinión pública, despertar el rechazo de un número creciente de fabricantes de alimentos y cadenas de supermercados al uso y la venta de productos transgénicos¹¹ y plantear interrogantes acerca de la responsabilidad, están revertiendo la tendencia al crecimiento que venía registrando la industria en varios países.

El precio de las acciones de las compañías de biotecnología agrícola está disminuyendo y las exportaciones de cultivos transgénicos están mermando. En efecto, las exportaciones estadounidenses de soya a los países de la Unión Europea se desplomaron de 11 millones de toneladas en 1998 a 6 millones de toneladas en 1999, al igual que las importaciones europeas de maíz procedente de Estados Unidos, que cayeron de 2 millones de toneladas en 1998 a 137.000 toneladas en 1999, lo que representa una pérdida combinada de ventas para la agricultura estadounidense de prácticamente un millardo de dólares.¹² Las exportaciones norteamericanas a Europa podrían resultar aún más afectadas una vez que se promulgue en la Unión Europea una legislación que exija la identificación obligatoria del forraje para animales.

El Worldwatch Institute y la Asociación Americana de Agricultores de Maíz estiman que la siembra de productos GM podría reducirse en un 25 por ciento en el año 2000 con respecto a las cifras del año anterior, considerando que los agricultores albergan serias dudas en cuanto a sus posibilidades de vender cultivos genéticamente modificados. Las compañías que venden semillas y la Asociación Americana de Soya contrarrestan la aseveración anterior alegando que las siembras del año 2000 serán probablemente similares a las de 1999. Aunque sólo a mediados de año se dispondrán de datos confiables que

“

Los agricultores albergan serias dudas en cuanto a sus posibilidades de vender cultivos genéticamente modificados.

”

permitan evaluar estos pronósticos¹³, sigue existiendo una prueba pequeña pero significativa de que la resistencia que manifiesta el consumidor a utilizar alimentos resultantes del empleo de técnicas de bioingeniería está afectando las decisiones que en materia de siembra deben adoptar los agricultores estadounidenses.

De acuerdo con el informe que publicara en el mes de abril de 2000 la Junta de Estadísticas Agrícolas de Estados Unidos, los agricultores norteamericanos parecen estar disminuyendo el cultivo de maíz modificado del 33 por ciento (cifra registrada en 1999) al 25 por ciento (correspondiente al 2000). Las estadísticas son menos drásticas en el caso del algodón y la soya modificados, aunque existen algunos indicios de que, particularmente en lo que respecta a la soya, la demanda de los agricultores de semillas modificadas podría estar estancándose o inclusive disminuyendo ligeramente.¹⁴

Por otra parte, China ha comenzado a promover intensamente la comercialización de cultivos genéticamente modificados, esperándose que, entre los próximos cinco y diez años, la mitad de sus superficies de cultivo estén sembradas con arroz, tomate, pimentones, papas y algodón GM. Esta posición obedece a que los cultivos GM requieren un menor uso de plaguicidas y herbicidas y rinden cosechas más abundantes. La mitad de las semillas genéticamente modificadas que se utilizan en China han sido desarrolladas por científicos locales: en el año 2000, China asignó más de US \$ 350 millones para la realización de investigaciones sobre la aplicación de la biotecnología en la agricultura.¹⁵

IV. Conclusiones

Como exportadores, a los países en desarrollo les ha preocupado que las naciones industrializadas utilicen las medidas destinadas a la protección de la salud, el ambiente y el consumidor como herramientas para resguardar su industria nacional, con el consiguiente riesgo que ello les representa en materia de oportunidades de acceso a los mercados.

Como importadores, los países en desarrollo enfrentan un riesgo diferente en el ámbito de la biotecnología: el de importar y emplear productos que pueden resultar perjudiciales para la salud y el medio ambiente. Su preocupación es seria, pues la mayoría de estas naciones posee una capacidad limitada para

revisar los productos en la frontera y llevar a cabo su propia evaluación de los riesgos y beneficios inherentes y carece de una legislación nacional que regule esta materia.

Si, en su calidad de exportadores, los países en desarrollo se han pronunciado en contra de cualquier modificación de las reglas de comercio multilateral existentes, que permitiría contar con una mayor flexibilidad para utilizar las medidas de restricción del comercio para la protección de la vida y salud humana o animal o del medio ambiente, como importadores potenciales de OGMs, la mayoría de estas naciones han solicitado que se les conceda la flexibilidad de decidir si aceptan o rechazan productos cuyos efectos sobre la salud y el medio ambiente no se conocen en su totalidad.

En términos prácticos, estas distintas preocupaciones se han reflejado, por una parte, en que los países en desarrollo han solicitado que las medidas sobre TBT y SPS se basen, en lo posible, en las normas internacionales y evidencia científica, han apoyado una interpretación estrecha del principio precautorio de los acuerdos de la OMC y han rechazado las propuestas planteadas por los países desarrollados en relación con la modificación del Artículo XX del GATT.

Por otra parte, la mayoría de las naciones en desarrollo han asumido una posición sólida a favor de que se flexibilice el proceso de toma de decisiones en el seno del Protocolo de Bioseguridad y han luchado para lograr que el enfoque precautorio se transforme en uno de los aspectos clave del Protocolo. Estas posiciones contrapuestas no constituyen un signo de falta de entendimiento de las realidades en juego, sino que más bien demuestran las dificultades que enfrentan los países, especialmente aquellos de escasos recursos financieros y técnicos y necesidades en competencia, para adoptar una posición unívoca en un escenario comercial internacional que se torna cada vez más complejo.

La biotecnología podría constituir un área sobre la cual a los países en desarrollo no les interese continuar negociando, particularmente en el seno de la OMC, ya que, de producirse negociaciones, probablemente enfrentarían distintos riesgos. Traer el tema de los OGMs a la mesa de negociaciones de dicho foro podría poner en conflicto a las comunidades comerciales y ambientalistas e incentivar a los países exportadores de OGMs a desarrollar nuevas disciplinas que pudieran socavar las bases del Protocolo de Bioseguridad. Por otra parte, podría permitir a otros países desarrollar nuevas reglas referentes al

“

La biotecnología podría constituir un área sobre la cual a los países en desarrollo no les interese continuar negociando.

”

principio precautorio que abarquen mucho más que los productos GM que constituyen motivo de preocupación para los países en desarrollo, afectando su acceso a los mercados de productos convencionales.

Existen foros fuera de la OMC donde se han planteado y podrían continuar analizándose temas referentes a los OGMs, tales como el Protocolo sobre CBD/Biodiversidad o la FAO. Las consideraciones científicas, legales y tácticas justificarían la decisión de sostener allí debates sobre este particular. Los países se encuentran representados en estos foros por delegados que poseen conocimientos específicos en este sector; el Protocolo sobre Biodiversidad se centra en los OGMs, mientras que los Acuerdos de la OMC, tales como los relativos a las TBT y SPS, se aplican de manera generalizada. Las naciones en desarrollo suelen lograr hacerse escuchar más en el contexto de la CBD o FAO que en la OMC. Las discusiones que se sostienen en estos foros pueden resultar sumamente productivas, mas las conclusiones que de ellas se deriven podrían ser impugnadas en términos de su congruencia con los principios de la OMC.

Por otra parte, son varios los foros de la OMC donde podrían plantearse o ya se han planteado, directa o indirectamente, temas relativos al comercio de productos de biotecnología y, más específicamente, de OGMs. Cada foro posee sus propias características y el debate podría traducirse en resultados distintos dependiendo de dónde se sostengan:

- Los Comités de SPS y TBT son de naturaleza técnica y poseen un mandato muy bien definido, con poca cabida para la concesión, aunque el Acuerdo de la TBT es objeto actualmente de su segunda revisión trienal.
- El Comité sobre Comercio y Medio Ambiente es un foro donde se presta atención especial a los temas no relacionados con el comercio.
- El Comité de Agricultura, donde las negociaciones sobre esta materia son permanentes, es el foro que ofrece actualmente la mayor capacidad de maniobra y las oportunidades más amplias de negociación. No obstante, también podría ser un foro de riesgo para los países en desarrollo.

Los países productores y exportadores de OGMs pueden intercambiar concesiones en el ámbito de la biotecnología por concesiones en otros campos, tales como subsidios a las exportaciones, lo que a la larga conduciría a situaciones contrarias a los intereses que las naciones en desarrollo

poseen en el sector. Además, concentrarse demasiado en la biotecnología distraería la atención de otros temas que son de suma relevancia para los países en desarrollo, tales como las reducciones arancelarias y el desmantelamiento de los subsidios, y pondría en peligro los resultados globales de las negociaciones. Podría también alegarse que el comercio de OGMs es un problema horizontal que tiene repercusiones que trascienden la agricultura, por lo que el Comité de Agricultura no es el foro más adecuado para analizarlo. Un grupo de trabajo ad-hoc establecido en el seno de la OMC podría contribuir a entender mejor el tema. No obstante, los grupos de trabajo normalmente han constituido el primer paso hacia la negociación de nuevas normas de comercio.

Si se lleva a la mesa de discusión de la OMC el tema del comercio internacional de OGMs y sus derivados, podrían preverse dos escenarios posibles:

Escenario 1

Considerando que varios socios comerciales poderosos están favoreciendo intensamente algunos cambios en el sistema de la OMC con el propósito de satisfacer mejor sus requerimientos de índole no comercial, y considerando asimismo la presión que sobre el sistema están ejerciendo grupos ambientalistas y de consumidores, es posible que el sistema multilateral de comercio se torne más flexible en el futuro para permitir a los países hacer uso de las medidas de restricción comercial para proteger sus mercados de aquellos productos que podrían ejercer efectos perjudiciales en la vida y salud de seres humanos, animales o plantas o en el medio ambiente. Por ende, podría darse inicio a negociaciones en la OMC con el propósito de modificar el Artículo XX del GATT y, posiblemente, el Artículo 5.7 del Acuerdo de SPS.

Una modificación generalizada del Acuerdo de la SPS y del Artículo XX del GATT, que afectará no sólo el comercio de OGMs sino también el comercio de cultivos y alimentos no genéticamente modificados, constituiría una opción de riesgo para los países en desarrollo, puesto que podría poner en peligro sus oportunidades actuales de acceso a los mercados. Por otra parte, sería innecesaria para ellos al tratar de proteger la salud y seguridad nacionales en el ámbito de los OGMs, puesto que pueden recurrir al Protocolo sobre Biodiversidad para tal fin.

No obstante, si se modifican las reglas de comercio de la

forma descrita anteriormente, los países en desarrollo podrían asumir la posición de que se les proporcione ayuda técnica y financiera que les garantice la posibilidad de cumplir con los requerimientos nuevos y más estrictos que probablemente impongan los países importadores. Es necesario fomentar entre los países desarrollados la plena aplicación de las disposiciones que en materia de cooperación y trato especial y diferencial contienen los Acuerdos de SPS y TBT. Deben preservarse las oportunidades de acceso a los mercados que tienen los países en desarrollo y mantener inalterado el equilibrio de derechos y obligaciones que emanen de la Ronda Uruguay.

Esta opción puede representar un riesgo (se implantarán requerimientos estrictos, pero quizás no se acompañen de cooperación técnica y financiera, como lo ha demostrado la experiencia con las cláusulas de esfuerzo óptimo). No obstante, las naciones en desarrollo también deben tener presente que los comerciantes al detal y los consumidores podrían rechazar aquellos productos que no cumplan con normas estrictas, por lo que, a largo plazo, la alternativa más prometedora consiste en desarrollar la capacidad de elaborar productos seguros y de buena calidad.

Esta opción también implica acumular conocimientos, destrezas y capacidades en los países en desarrollo. Fortalecer las capacidades locales en este ámbito tendría efectos secundarios positivos, puesto que también contribuiría a que los países en desarrollo, en su calidad de importadores, identifiquen de manera firme el tipo de productos a los que desearían dejar entrar en sus mercados. De una posición en la que —por falta de capacidad para evaluar los posibles riesgos y beneficios de los productos genéticamente modificados— se muestran escépticos acerca de importarlos y utilizarlos, podrían pasar a otra posición donde, sobre la base de mayores capacidades científicas y de su propia evaluación de los posibles riesgos y beneficios, bloquearían el ingreso de aquellos productos que son o pudieran ser perjudiciales para la salud y seguridad local, tomando en consideración las condiciones internas, mientras que admitirían aquellos productos que pudieran resultar beneficiosos para abordar problemas internos graves, tales como seguridad alimentaria, salud pública o protección ambiental.

En otras palabras, fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de manejar las consideraciones científicas en el

ámbito agrícola mejoraría sus capacidades como exportadores, al igual que como importadores, y, en el futuro, como productores. Los países en desarrollo podrían beneficiarse de la biotecnología si logran manejarla y participar en su desarrollo.

Escenario 2

La incertidumbre jurídica ya está afectando el intercambio comercial internacional de OGMs y sus derivados, así como los intereses económicos de países exportadores de OGMs, fundamentalmente Estados Unidos y Canadá. Las empresas transnacionales que han efectuado inversiones significativas en biotecnología ya están ejerciendo presión sobre sus gobiernos para que se aseguren de que el sistema de comercio multilateral incluya la menor cantidad posible de limitaciones al movimiento transfronterizo de productos de biotecnología. Debido a la presión que ejercen los socios comerciales clave y los grupos de presión de los fabricantes, los acuerdos de la Ronda Uruguay podrían mantenerse inalterados.

Los países en desarrollo podrían asumir la posición de que el escenario comercial actual les plantea dificultades, puesto que se ven obligados a enfrentar nuevos fenómenos, tales como la biotecnología, y carecen de las competencias para hacerlo. Por ende, necesitan asistencia técnica y financiera para desarrollar las capacidades técnicas y políticas en estos nuevos ámbitos. Podría establecerse un fondo internacional, patrocinado por contribuciones públicas y privadas y dirigido bajo los auspicios de la Secretaría de la CBD, la FAO o la Comisión Alimentarius Codex, con el propósito de financiar la formación técnica en biotecnología aplicada a la agricultura y hacer posible que los países en desarrollo evalúen el riesgo y los beneficios de los productos biotecnológicos.

Con base en dicha evaluación, decidirían cuáles productos pueden importar o qué semillas deben sembrar y, a la larga, cuál tecnología desarrollar para estar en capacidad de hacer frente a sus propios problemas agrícolas y de seguridad alimentaria. La oferta de la FAO/OMS de brindar apoyo a los países en desarrollo en materia de evaluación de la seguridad de los alimentos e ingredientes alimentarios producidos por modificaciones genéticas podría constituir un punto de partida. La cooperación técnica que han ofrecido algunos países en desarrollo que ya cuentan con ciertas competencias en el ámbito de la biotecnología a las restantes naciones en desarrollo que aún están en vías de familiarizarse con este nuevo

fenómeno podría constituir una contribución importante a la ACTUALIDAD | generación de capacidades.

La opción del status quo conlleva menos riesgos que la primera desde la óptica comercial (para poder implantar medidas comerciales restrictivas compatibles con los principios de la OMC destinadas a alcanzar objetivos en materia de salud o medio ambiente, los países tendrán que cumplir con los estrictos requerimientos del Artículo XX del GATT y el Artículo 5.7 del Acuerdo sobre SPS). No obstante, podría resultar más arriesgado desde la perspectiva de la salud y protección ambiental a nivel interno, en caso de que las organizaciones internacionales a quienes compete y los países en desarrollo no proporcionen la cooperación solicitada. Sin embargo, el Protocolo sobre Bioseguridad contiene disposiciones referentes a la cooperación técnica, las cuales también deben utilizarse.

Si el status quo prevalece, las probabilidades de que se ventilen numerosas controversias comerciales en el sistema de resolución de conflictos de la OMC son bastante altas. Ello obedece a que aún no se ha resuelto el problema de la relación existente entre las reglas comerciales contenidas en acuerdos multilaterales específicos y los derechos y obligaciones contemplados en la OMC, Los paneles y el Órgano de Apelación de la OMC ofrecerán soluciones caso por caso. Los países en desarrollo enfrentan algunas dificultades en este sentido: ser parte de un caso de resolución de controversia consume tiempo y resulta sumamente costoso, especialmente si los países deben depender de abogados extranjeros. Más aún, si una controversia en particular se resuelve de una manera, no significa que otro caso similar vaya a dirimirse exactamente de acuerdo a los mismos términos. Por consiguiente, es necesario mantenerse constantemente pendientes acerca de la evolución de la jurisprudencia de la OMC. Estas son consideraciones adicionales que han de tomarse en cuenta.

Notas

() Las opiniones expresadas en este artículo son de carácter personal y no reflejan forzosamente la posición oficial de la UNCTAD.*

1. Esta definición se incluye en la Directiva 90/220 de la CEE. Véase nota al pie de página 15.

2. El Protocolo de

Cartagena sobre Bioseguridad, que fue negociado bajo los auspicios de la Convención sobre Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992).

fue adoptado el 29 de enero de 2000 tras cuatro años de negociaciones. Entrará en vigencia 90 días después de que se reciba el 50º instrumento de ratificación. El Protocolo se abrió para su firma en la Quinta Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica (Nairobi, 15-26 de mayo de 2000) y lo suscribieron 64 países, más la Comunidad Europea. Este Protocolo estará disponible para su firma durante un año, a partir del 5 de junio de 2000.

3. La Convención sobre Diversidad Biológica define la biotecnología como «cualquier aplicación tecnológica que utiliza sistemas biológicos, organismos vivos o sus derivados para producir o modificar productos o procesos con un fin específico». La industria de la biotecnología provee productos para las áreas de la salud humana, procesamiento industrial, biorremediación ambiental y alimentación y agricultura.

4. Mientras el financiamiento del sector público destinado a la investigación agrícola

se ha estancado o ha disminuido, la industria de la biotecnología ha continuado invirtiendo intensamente en investigación agrícola gracias a los grandes avances que se han registrado en este ámbito y al fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual para el material biológico.

5. Véase «Generically Altered Rice: A Tool Against Blindness», *Herald Tribune*, 15-16 enero de 2000.

6. La modificación consiste en tomar genes de una bacteria del suelo, denominada, *Bacillus thuringiensis*, y convertirlos en parte de las plantas mismas. Las plantas de Bt son tóxicas solamente para ciertas plagas.

7. Véase la Organización de la Industria de la Biotecnología, «Productos transgénicos en el mercado», *Guía de Biotecnología*, (Web Site: http://www.bio.org/food&ag/transgenic_products.html).

8. Véase Stilwell, «Implicaciones para los países en desarrollo de las propuestas sobre la consideración del comercio de organismos genéticamente modificados en la OMC», Centro de

Derecho Ambiental Internacional, Ginebra, 1999.

9. Véase Leisinger, «Disentangling Risk Issues», en Persley (ed.), *Biotechnology for Developing-Country Agriculture: Problems and Opportunities*, 2020 Vision, IFPRI, 1999.

10. Esta sección está basada en: Clive, «Preview. Global Review of Commercialized Transgenic Crops: 1999», *Resúmenes ISAAA*, No. 12-1999.

11. Una cantidad creciente de productores y vendedores al detal ha decidido no producir y almacenar productos que posean ingredientes GM (o que no puedan ser certificados como libres de GM) en respuesta a las cada vez más intensas preocupaciones que se manifiestan entre los consumidores. Frito-Lay, el productor de pasapalos más grande del mundo, afirmó recientemente que cesaría de adquirir maíz y soya genéticamente modificados. Frito-Lay está siguiendo los mismos pasos que han dado otras empresas fabricantes de alimentos, tales como las productoras de alimentos para bebés Gerber y H.J. Heinz, las cadenas

británicas Iceland y Sainsbury, la Cervecería Asahi del Japón y las cadenas de supermercados Tesco (RU) y Migros (Suiza). Por su parte, Nestlé, la compañía productora de alimentos más grande del mundo, ha dejado de comprar cereales procedentes de semillas genéticamente alteradas para sus negocios en Europa. Las cadenas de comida rápida tales como McDonald's y Burger King han dado a conocer su intención de dejar de utilizar ingredientes GM.

Véase «GMO Politics», *Oxford Analytica Brief, International*, 13 de marzo de 2000: 3, y «Vade retro OGM», *L'Expansion*, 2-15 de marzo de 2000, No 616.

12. Véase Halweil, «Portrait of an Industry in Trouble», *Resumen de Worldwatch News*, 17 de febrero de 2000 (Web Site de Internet: <http://www.worldwatch.org/alerts/000217.html>).

13. Véase Oxford Analytica Brief, *supra*, nota al pie de la página 10.

14. Véase «Informes Comerciales de Washington», Vol. VIII, No 7, 11 de abril de 2000.

15. Véase «China planta las semillas de la expansión de los cultivos GM», *The Times*, 29 de febrero de 2000, «Se amplía la brecha en el uso de alimentos modificados», *Financial Times*, 29 de febrero de 2000, e «Ingeniería Genética»: Los cultivos modificados se enraizan en China», *BBC World Update*, 7 de junio de 2000.

¿Qué significa para la Cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EEUU?

En este documento se analizan los efectos que tendrá en el sector de la confección la ampliación de las preferencias comerciales para los países de la Cuenca del Caribe aprobada recientemente por el parlamento estadounidense. Los textiles son el principal rubro de exportación de estas naciones hacia el mercado de Estados Unidos, ya que representan el 50 por ciento del total de sus ventas.

What Does the Expansion of US Trade Preferences Mean for Caribbean Basin Countries?

This paper analyzes the effects the recently approved expansion of US trade benefits will have on countries in the Caribbean Basin. Textile products are these countries' main exports to the US market, representing 50% of their total sales.

Implications pour le Bassin des Caraïbes, de l'élargissement des préférences commerciales des États-Unis

Cet article présente une analyse des effets sur le secteur de la confection des pays des Caraïbes, de l'élargissement des préférences commerciales récemment approuvé par le Congrès américain. De fait, les produits du textiles constituent les principales exportations de ces pays vers les États-Unis, pour un total de 50% du total de leurs ventes.

O que significa para a Bacia do Caribe a ampliação de preferências comerciais dos Estados Unidos?

Esse documento analisa os efeitos da ampliação das preferências comerciais para os países da Bacia do Caribe no setor da confecção, aprovada recentemente pelo parlamento estadunidense. O setor têxtil representa a principal exportação dessas nações para o mercado dos Estados Unidos num total de 50% das suas vendas.

¿Qué significa para la Cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EEUU?

✦ **Eduardo Gitli y Randall Arce**

Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional en Costa Rica.

Introducción

El tema de la «paridad» para los países de la Cuenca del Caribe con los beneficios arancelarios que goza México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha estado presente durante los últimos 6 años, y tomó mayor fuerza a finales de 1998 como resultado de los efectos adversos sufridos por las economías centroamericanas por el paso del huracán Mitch. Después de las visitas del presidente Bill Clinton a la región durante 1999, este manifestó reiteradamente el compromiso de su administración de ampliar los beneficios arancelarios que goza la región por medio de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

Al respecto, los países del área han venido sufriendo desde 1994 un incremento en la competencia mexicana en el mercado de Estados Unidos, como resultado no solamente de las reducciones arancelarias que beneficiaron a México en el TLCAN, sino también de la devaluación mexicana de finales de ese mismo año¹. El sector más afectado pareciera ser el de productos de la confección, que dicho sea de paso, es el más importante dentro de las exportaciones de la región a Estados Unidos, al representar aproximadamente un 50 por ciento de las exportaciones totales². El arancel medio pagado en los productos de la confección exportados hacia Estados Unidos es de 18 por ciento, en tanto que los productos mexicanos entran libres de impuestos.

Es necesario señalar que si bien es cierto que los efectos adversos sobre este sector no se han distribuido uniformemente entre todos los países, ya que aquellos que poseen costos salariales más elevados se vieron más afectados, como en el caso de Costa Rica y República Dominicana, también es cierto que a nivel regional se aprecia una reducción en el ritmo de

crecimiento de las exportaciones de confecciones, lo que resulta preocupante al tomar en cuenta que alrededor de 500.000 empleos son generados por esta actividad productiva en toda la región³.

¿Qué significan la participación de mercado y la contribución?

La participación de mercado se define en comercio internacional y en el contexto del presente artículo, como el porcentaje de participación de las importaciones de Estados Unidos desde un país con respecto a las importaciones totales de un tipo específico de bienes. Por ejemplo, en 1999 las importaciones de ropa de Estados Unidos desde Costa Rica representaron un 1.5 por ciento de sus importaciones totales de la industria de la confección. En muchos casos este indicador es más conveniente que el del valor bruto de las exportaciones, porque toma en cuenta no solamente el crecimiento de las exportaciones de Costa Rica, sino que también lo compara automáticamente con el crecimiento de las importaciones de Estados Unidos.

La contribución en este documento mide la importancia de las exportaciones de un producto de la confección con respecto a las exportaciones totales de productos de la confección realizadas por ese país a Estados Unidos. Por ejemplo, en el caso de

Cuadro 1
Países Seleccionados: participación de mercado en las importaciones de productos de la confección realizadas por Estados Unidos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	1.6	1.8	2.1	2.1	2.0	2.0	1.8	1.9	1.6	1.5
El Salvador	0.2	0.4	0.6	0.8	1.2	1.6	1.9	2.3	2.3	2.5
Honduras	0.5	0.8	1.3	1.7	1.9	2.5	3.2	3.7	3.8	4.1
Guatemala	0.8	1.4	1.6	1.8	1.8	1.9	2.1	2.1	2.3	2.3
Nicaragua	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.4	0.4	0.5	0.5
Rep. Dominicana	3.0	3.8	4.1	4.5	4.5	4.6	4.4	4.8	4.6	4.3
ICC	8.4	10.4	11.3	12.9	13.1	14.7	15.5	16.8	16.4	16.5
México	2.8	3.5	3.9	4.3	5.2	7.4	9.6	11.4	13.1	14.3
Asia	50.3	49.4	45.7	43.5	40.1	34.8	32.4	30.3	28.3	27.0

Notas: Asia incluye a China, Hong Kong, Taiwán y Corea.

Los productos de la confección corresponden a los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado.

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Honduras las exportaciones de camisetas de punto, de algodón, representaron un 21.4 por ciento de las exportaciones totales de confecciones realizadas por Honduras a Estados Unidos durante 1998, es decir, la contribución de ese producto fue de un 21.4 por ciento.

En el cuadro 1 podemos apreciar que Costa Rica ha venido perdiendo sistemáticamente participación de mercado desde 1994, mientras que el resto de los países centroamericanos, han venido incrementándola. Por su parte, República Dominicana muestra también una tendencia a la baja. La Cuenca en su conjunto disminuyó su ritmo de crecimiento desde 1994, y para 1998 se produjo una reducción en su participación de mercado, situación que prácticamente se mantuvo igual para 1999. Además, las importaciones de productos de la confección realizadas por Estados Unidos durante el período 1994-1999 se han comportado de manera dinámica, es decir, las importaciones de estos productos han crecido más rápidamente que las importaciones globales, por lo que este mercado de destino tiene importantes expectativas de crecimiento que estos autores estiman en alrededor de un 9 por ciento anual.

Con respecto a los proyectos de «paridad», desde 1994 hasta la fecha se presentaron 12 iniciativas, de las cuales 8 provenían de legisladores y el resto del gobierno. A pesar de la existencia de tantas propuestas, hasta 1998 no había sido posible la aprobación de ninguna debido a la oposición existente en ese país en algunos sectores empresariales y políticos. Para 1999 el impulso de la administración estadounidense y de algunos legisladores permitió la aprobación de una iniciativa de «paridad» bajo una condición particular: la propuesta fue aprobada dentro de un proyecto de preferencias para África (Trade and Development Act of 1999) pero solamente en la versión aprobada en el Senado, porque la versión aprobada en la Cámara de representantes meses antes, únicamente incluía las preferencias para los países africanos. De esta manera resultó necesario realizar un fuerte proceso de conciliación entre dos iniciativas, radicalmente distintas, que finalizó la segunda semana de mayo de 2000 con la aprobación de un proyecto consolidado.

I. El contexto de la legislación

La disputa central de este proceso de aprobación se centró en el hecho de si se debía permitir que los productores de la región utilicen materia prima nacional (tela, hilo, etc.), y que este componente quedara libre de impuestos en el momento de ingresar a Estados Unidos. Algunos legisladores deseaban que

esto fuera así, pero parecía que la administración no estaba dispuesta a permitirlo. Unido a lo anterior se encontraba una gran presión por parte de los productores de prendas de vestir de Estados Unidos, que temían que la aprobación de una ley con estas características tuviera un efecto muy perjudicial en términos de la producción interna norteamericana y en los niveles de empleo.

De esta forma, el problema se restringía a dejar libres de impuestos a aquellos productos que se catalogan como maquila y que ingresan como producción compartida a Estados Unidos, o si se deberían incluir también a aquellos producidos con insumos regionales. Al respecto, una resolución final en la cual solamente los insumos norteamericanos quedarán libres de impuestos condenaría a la región a seguir siendo costureros de por vida para los Estados Unidos.

Con el objetivo de explicar de la forma más sencilla posible que es lo que dice la legislación finalmente aprobada por los órganos legislativos estadounidenses, conviene dividirla en dos grupos de productos, para los cuales quedaron vigentes restricciones de acceso luego de la segunda versión de la ICC en 1990.

El primero se refiere a diversos productos agrícolas especialmente sensibles, como el azúcar⁴, que estaban sujetos a cuotas y luego fueron arancelizados. En estos casos, no se estipula ningún cambio en la nueva legislación. Por tanto, no hay paridad con el TLCAN. Tampoco existe paridad para la carne, los jugos congelados, el tabaco y los estuches para joyas.

El segundo grupo de productos excluidos de la ICC estaba formado por textiles y vestuario en todas sus modalidades, calzados (en el caso de maquila entraban exentos desde 1990), atún, petróleo y derivados, relojes. También los productos de cuero «planos», como billeteras, que quedaron desde 1990 sujetos a aranceles reducidos.

A partir de la ley aprobada en mayo del 2000, el arancel de los productos del párrafo anterior, con la excepción de los textiles y de vestuario, será el mismo que el de México, siempre que cumplan con las normas de origen del TLCAN.

A su vez, los productos textiles y de vestuario no están incluidos en la paridad que se aplica a este reducido grupo de productos adicionales, sino que se sujetan a un régimen especial. Este contempla que para los siguientes productos habrá acceso libre de cuotas y aranceles⁵:

a) Productos de la confección elaborados a partir de tela e hilo estadounidense, cortada en Estados Unidos (producción com-

partida o maquila). Además, para estos mismos productos que hayan sufrido una serie de operaciones adicionales de lavado y procesamiento, también se aplicará la exención de impuestos y cuotas.

b) Para aquellos productos de la confección cortados y ensamblados en un país de la Cuenca del Caribe, a partir de tela producida en Estados Unidos, con hilo también elaborado en Estados Unidos, si es ensamblado con hilo de costura de EEUU. En este caso no se establece explícitamente la opción de si se permiten o no procesos posteriores al ensamblado, por lo que pareciera que esto no será permitido.

c) A ciertos productos tejidos (knitted) en un país beneficiario con hilo elaborado en Estados Unidos (con la excepción de las medias⁶ catalogadas en la partida 6115 del Sistema Armonizado), y productos de la confección tejidos (knitted), cortados y completamente ensamblados en uno o más países beneficiarios, a partir de tela producida en la región utilizando hilo estadounidense. Esta concesión queda sujeta al límite inicial anual de 250 millones de metros cuadrados equivalentes de tela, el cual crecerá un 16 por ciento cada año hasta el 2004, momento a partir del cual el crecimiento de la cuota se establecerá por Ley. En este caso pareciera que no se permiten procesos posteriores a la confección, porque esta opción no está claramente definida en la legislación. Además, la legislación no especifica la forma en que se distribuye esta cuota, por lo que las dos alternativas posibles son: a) que se distribuya de acuerdo con el orden de llegada de los productos, es decir, la cuota se cerrará cuando se completen los 250 millones, indistintamente de los países que hayan vendido estos productos; b) que se asignen cuotas por países, dependiendo de la cantidad de producto que tradicionalmente ha abastecido cada una de las naciones. Le corresponderá a los países de la Cuenca ponerse de acuerdo sobre los criterios y la repartición de las cuotas, si es que desean acogerse a la opción b.

d) T-shirts, diferentes a las de ropa interior, clasificadas como camisetas de punto, de algodón (61091000 del S.A.) y camisetas de punto de las demás fibras textiles (61099010), elaboradas en uno o más países beneficiarios a partir de tela producida en uno o más países de la región, utilizando hilo hecho en Estados Unidos. Para este caso se establece un techo de 4,2 millones de docenas de camisetas confeccionadas con tela originaria, con un incremento anual de este límite del 16 por ciento hasta el 2004, cuando el crecimiento se establecerá por medio de una ley.

e) Cualquier producto de la confección clasificado bajo la

subpartida 621210 (Sostenes, Brasieres), si el articulo es cortado y cosido, o ensamblado en los Estados Unidos, o en alguno de los países beneficiarios. En este caso, estos productos serán elegibles para el tratamiento preferencial solamente si durante el año precedente, el costo agregado de la tela producida en Estados Unidos representó, al menos, un 75 por ciento del costo total de la tela contenida en tales artículos para cada entidad o productor por separado. Es decir, en todo momento los productores deberán de incluir como mínimo un 75 por ciento de tela estadounidense dentro de sus productos. Si el Servicio de Aduanas estadounidense determina que algún productor no cumple con esta condición durante un año, no gozará de los beneficios establecidos en esta ley, hasta que durante un año sus productos ingresen con al menos un 85 por ciento de tela originaria de Estados Unidos.

f) Aquellos productos ensamblados a partir de fibras, hilo o tela, no disponible en cantidades comerciales en la región (países TLCAN). En este caso, un país beneficiario que desee poder utilizar esta opción deberá solicitarlo formalmente, para lo cual el presidente de los Estados Unidos podrá proclamar para los productos elaborados con esa tela o hilo un tratamiento libre de aranceles y cuotas.

g) Productos elaborados a mano o productos folclóricos que hayan sido identificados así entre Estados Unidos y cada país beneficiario.

h) El equipaje textil que:

–haya sido ensamblado en un país beneficiario a partir de tela producida y cortada en Estados Unidos, con hilo estadounidense.

–haya sido ensamblado en un país beneficiario a partir de tela estadounidense cortada en un país de la región, siempre que la tela haya sido producida con hilo estadounidense.

En la legislación se establecen una serie de reglas especiales, a saber:

Un artículo, que en otra situación sería elegible para el tratamiento preferencial, no lo será si el mismo contiene «acabados» o adornos de origen extranjero, si tales componentes representan más del 25 por ciento del costos de los componentes del producto ensamblado. Ejemplos de «acabados» o adornos son corchetes, broches, botones, cremalleras, adornos, cintas elásticas (solo si son menores de 1 pulgada y son usadas en la producción de brasieres.)

En el caso de los artículos establecidos en el apartado anterior, el hilo de costura no será considerado como «acabados o adornos».

También los productos pueden tener entretelas (interlinings) de origen extranjero, si no sobrepasan el 25 por ciento del valor de los componentes.

De Mínimis: Un artículo que en otro caso no sería elegible para el tratamiento especial porque contiene fibras o hilos no originarios de Estados Unidos o algún otro país de la región, será elegible para el tratamiento preferencial si el peso total de tales fibras o hilos es menor del 7 por ciento del peso total del bien. A pesar de lo anterior, un producto de la confección que contenga hilo «elastomeric» gozará del tratamiento preferencial solamente si el mismo es de origen estadounidense.

Regla de origen especial: Un artículo de los establecidos en los apartados a y b anteriores, no dejará de ser elegible para el tratamiento preferencial si contiene hilo con filamentos de nylon⁷ (otros que no sean hilos elastomeric) originario de cualquier país miembro del TLCAN.

La legislación también contempla una serie de sanciones para aquellos casos en que se produzcan trasbordos ilegales⁸. Cuando algún exportador incurre en trasbordos de productos textiles o de la confección, el presidente debería denegar los beneficios arancelarios de esta ley, para tal exportador, o sus sucesores, por un período de 2 años. El presidente de los Estados Unidos deberá solicitar al gobierno o gobierno a través de cuyo territorio se está desarrollando el contrabando, que prevenga el mismo. Si se determina que ese país o países no están tomando acciones preventivas, se deberá reducir las cantidades de artículos textiles y de la confección importados por Estados Unidos desde ese país o países por un monto equivalente a la cantidad del contrabando multiplicado por 3, de acuerdo con las obligaciones de Estados Unidos en la Organización Mundial del Comercio.

Estas preferencias arancelarias comenzarán a regir el 1 de octubre del presente año, y se extenderán hasta el 30 de setiembre de 2008 ó la fecha en que el ALCA u otro acuerdo comercial entre estos países entre en vigencia. Además, los pre-requisitos para poder ser designado como beneficiario incluyen: haber implementado, o estar realizando progresos sustanciales en la implementación de procedimientos y requerimientos aduaneros similares a los establecidos en el capítulo 5 del TLCAN. Por otra parte, los temas de propiedad Intelectual, Inversiones y Laboral, están incluidos dentro de la iniciativa, señalando que el presidente estadounidense tomará en cuenta para la designación, el grado de avance que los países hayan tenido en estas materias. Esto significa que no se da a estas materias mayor perfil que el que tenían con anterioridad. Por

ejemplo, el cumplimiento de estándares laborales mínimos dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) constituye un requisito obligatorio, mientras que en la ICC el presidente debe considerar «el grado en que se cumplen» las normas laborales, lo que constituye un escalón más bajo en la obligatoriedad de su mandato de control.

II. Posibles efectos de la ampliación de las preferencias arancelarias

Para saber qué representan estos 250 millones de metros cuadrados, dentro del total exportado por los países de la Cuenca con tela que no es de origen estadounidense, tomamos nota que en 1999 la región exportó un total de 3,571 millones de metros cuadrados de tela equivalente, de los cuales alrededor de un 80 por ciento ingresó como producción compartida. Excluyendo este componente, tendríamos que aproximadamente 700 a 750 millones de metros cuadrados habrían sido producidos con tela no estadounidense, ya sea regional o asiática. Nuestras estimaciones indican que un máximo de 150 millones de metros cuadrados de los productos de la confección fueron elaborados en la región a partir de tela regional, por lo que considerando la cuota de 250 millones establecida en la legislación aprobada, esta haría posible que los países de la Cuenca del Caribe incrementen su producción de vestuario utilizando tela regional, lo que fomentaría una mayor integración vertical de la industria y un mayor valor agregado. Y el hecho de que se estableciera un crecimiento del 16 por ciento anual para esta cuota garantiza un dinamismo importante para los países de la región en estos productos de origen regional. Con respecto a esta cuota, el gobierno salvadoreño manifestó que espera ganar cerca del 30 por ciento de ésta, es decir, entre 65 y 70 millones de metros cuadrados de tela.

En lo que respecta al producto camisetas de punto de algodón, para el cual se establece una cuota de 4.2 millones de docenas durante el primer año, podemos observar que existe un número importante de países de la región que están abasteciendo el mercado estadounidense. En el caso de Jamaica, las exportaciones de este producto se volvieron más importantes con respecto a las exportaciones totales de productos de la confección (pasaron de un 24.7 % a un 43,2 %), pero a pesar de eso perdió participación de mercado entre el período 93-98, al pasar de capturar un 14.5 por ciento a un 7.7 por ciento (véase el cuadro 2).

Honduras y el Salvador han incrementado su participación de mercado y también la contribución, por lo que es de esperarse que el establecimiento de la cuota impulse aún más el desarrollo exportador de este producto en ambos países. Situación similar sucedería con Nicaragua, país en el que la contribución de este producto a las exportaciones totales de productos de la confección ha aumentado de manera importante entre 1993 y 1998, llegando a representar un 4 por ciento en este último año. Por su parte, Costa Rica no solamente ha perdido participación de mercado en este producto, sino que, la contribución del mismo dentro de las exportaciones de productos de la confección ha disminuido.

En el cuadro 3 observamos la evolución de las importaciones de camisetas de las demás fibras textiles realizadas por Estados Unidos desde los principales exportadores de la Cuenca. Tal como se aprecia, Honduras, El Salvador, Rep. Dominicana, Guatemala y Costa Rica aumentaron su participación de mercado durante el período 1993-1998^a, y al mismo tiempo la contribución del mismo a las exportaciones totales de productos de la confección de estos países se incrementó durante el mismo período, lo que indica que es un producto con importantes posibilidades de crecimiento en donde estos países lucharán por aprovechar la cuota establecida por Estados

Cuadro 2
Participación y contribución de mercado en Camisetas de punto
de algodón (610910)
Periodo 1993-1998

País	1993		1998	
	Participación	Contribución	Participación	Contribución
Jamaica	14.5	24.7	7.7	43.2
Honduras	5.4	7.0	17.2	21.4
El Salvador	4.0	10.6	8.9	17.9
República Dominicana	8.2	4.0	6.6	6.8
Nicaragua	0.0	0.0	0.4	4.0
Guatemala	1.9	2.2	1.8	3.7
Costa Rica	1.2	1.2	0.3	0.9

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos (MAGIC). La participación es el cociente entre las importaciones provenientes de un país específico en el producto indicado, y las importaciones totales de este producto por parte de EEUU. La contribución es el cociente entre las importaciones del producto indicado desde un país específico con respecto a las importaciones totales de EEUU desde ese país.

Unidos. Sin embargo, los países que han crecido con mayor dinamismo son Honduras, El Salvador, y República Dominicana, por lo que podría esperarse que los mismos sean los que aprovechen más fuertemente la cuota.

Para el producto sostenes, en el cuadro 4 se aprecia que Barbados tiene una muy fuerte concentración en las exportaciones de productos de la confección en este bien, el cual representa un 75.1 por ciento de las mismas. A pesar de que su contribución se ha incrementado, su participación de mercado disminuyó durante el período 93-98. Santa Lucía y Guyana son casos similares al anterior, dado que las exportaciones de este producto representan aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones totales de confecciones de estas economías. Por lo anterior, para estas tres economías sería muy importante el poder aprovechar el ingreso libre de impuestos al mercado estadounidense. Por otro lado, Honduras logró incrementar su participación de mercado, pero la contribución de este producto disminuyó, lo que podría implicar una diversificación de las exportaciones de productos de la confección. Por su parte, El Salvador incrementó no solamente su participación de mercado, sino también la contribución del producto, lo que indicaría un aumento de la importancia de este producto dentro de las exportaciones de productos de la confección. República Dominicana y Costa Rica mostraron una caída en la participación de mercado y en la contribución, lo que implica una caída en la importancia de este producto dentro de la estructura exportadora de los mismos. Honduras y El

Cuadro 3
Participación y contribución de mercado en Camisetas de las demás
fibras textiles (61099010)
Periodo 1993-1998

País	1993		1998	
	Participación	Contribución	Participación	Contribución
Honduras	3.0	0.4	24.2	4.7
El Salvador	3.1	0.9	9.7	3.1
República Dominicana	3.2	0.2	9.8	1.6
Costa Rica	0.7	0.1	0.7	0.3
Guatemala	0.3	0.0	0.5	0.1
Jamaica	0.2	0.0	0.1	0.1

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos (MAGIC).

Salvador, podrían ser los países más favorecidos con la exoneración del pago de impuestos y el ingreso libre de cuotas, debido al importante crecimiento que mostraron entre el período 1993-1998.

El sector empresarial salvadoreño considera que se generarán 50 mil nuevos empleos en los próximos años y que las exportaciones de confecciones se incrementarán en unos 1.000 millones de dólares en los próximos años. Para el caso de Costa Rica, las autoridades del Gobierno y miembros del Consejo de Cuotas Textiles calculan que las exportaciones costarricenses se incrementarán en unos \$100 millones en los próximos dos años, al tiempo que el empleo en este sector productivo se incrementará en unas 5.000 ó 6.000 personas.

Nuestras propias estimaciones consideran que estos crecimientos parecen razonables. En particular, consideramos que para toda la Cuenca podría haber un crecimiento en unos 120.000 empleos durante los próximos tres años y de \$ 4.4 miles de millones. Pero conviene aclarar que todas las estimaciones incluyen el crecimiento que de cualquier forma se hubiera producido sin la ampliación de beneficios, más el crecimiento adicional fomentado por ésta.

También es necesario tomar en cuenta que dentro de las preferencias arancelarias brindadas a Africa en el mismo proyecto, se prevé que las importaciones estadounidenses de

Cuadro 4
Participación y contribución de mercado en sostenes (Brasieres, 621210)
Período 1993-1998

	1993		1998	
	Participación	Contribución	Participación	Contribución
Barbados	0.4	37.6	0.3	75.1
St. Lucia	0.4	8.9	0.3	28.6
Guayana	0.1	8.9	0.3	22.7
Panamá	0.6	8.3	0.1	9.6
República Dominicana	19.3	8.2	15.6	8.8
Costa Rica	12.8	11.5	5.4	6.7
Honduras	5.9	6.8	11.7	6.2
Haití	1.7	10.3	1.1	5.1
El Salvador	0.5	1.0	3.1	2.7
Jamaica	2.9	4.4	0.4	0.9
Nicaragua	0.0	0	0.1	0.4
Guatemala	0.0	0.0	0.1	0.1

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos (MAGIC).

productos de la confección desde ese continente se incrementen de los \$250 millones en la actualidad a aproximadamente \$4.2 billones hacia el año 2008. La situación anterior también podría reducir las posibilidades de crecimiento de los países de la Cuenca del Caribe, pero nosotros preferimos pensar que este crecimiento vendrá a la cuenta de los «otros países» fuera de los que están en el cuadro 1.

Ante la aprobación de esta legislación por parte del gobierno estadounidense, el sector empresarial mexicano ha mostrado su preocupación sobre los efectos que la misma pueda traer en términos de la intensificación de la competencia que tienen los productos mexicanos. Además, se encuentran cautelosos sobre la posibilidad de que algunas empresas que antes pensaban establecerse en territorio mexicano lo hagan ahora en el Caribe o Centroamérica.

III. Las asignaturas pendientes

Conviene anotar que esta «paridad» está aún lejos de lo que esperaban los empresarios de la Cuenca por varios motivos. En primer lugar, no hay referencia a los productos agrícolas arancelizados, como por ejemplo aquellos sujetos a acuerdos especiales con México (azúcar), que son importantes para la región. En segundo lugar, las vestimentas hechas bajo la modalidad de «paquete completo» que incluye telas extra-regionales (asiáticas o italianas, por ejemplo) quedan fuera de la reducción arancelaria (México tiene un monto asignado). En tercer lugar, muy pocas cosas en esta vida ocurren de manera automática (no importa lo que digamos los economistas) y están ocurriendo mejoras importantes en la calidad de los productos, especialmente los asiáticos, que reforzarán la competencia en el caso de la confección. Por último, la eliminación progresiva de las cuotas para el año 2005 junto al posible ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio indican que no todo será sencillo.

Un elemento importante a destacar es que los países de la Cuenca —y del resto del continente— deberán recibir esta noticia como la primera buena señal práctica que envía Estados Unidos en relación a sus posibilidades para negociar el Área de Libre Comercio de las Américas. En el caso particular de los países de la región, la legislación señala que el presidente de los Estados Unidos deberá tomar todas las medidas necesarias para establecer un calendario de reuniones entre los ministros de comercio de los países de la Cuenca y el USTR, con el objetivo de llegar a un acuerdo entre Estados Unidos y los países de la

ICC que sea mutuamente ventajoso para ambas partes y contenga provisiones similares a las del TLCAN. De esta forma, las puertas quedan abiertas para que estos países comiencen a realizar negociaciones con el gobierno estadounidense tendientes a llegar a un acuerdo mediante el cual la paridad con el TLCAN se vuelva una realidad¹⁰.

Anexos

Cuadro anexo 1
Países seleccionados: importaciones de productos de la confección con respecto a las importaciones totales realizadas por Estados Unidos 1993-1998

	1993	1998
Haiti	62.2	83.8
El Salvador	52.0	82.2
Honduras	55.9	75.9
Jamaica	56.5	59.0
Guatemala	46.4	55.5
República Dominicana	52.7	53.3
Nicaragua	9.0	51.7
St. Lucia	79.5	44.0
Costa Rica	42.5	30.6
Barbados	20.6	11.1
Guayana	6.3	8.4
Panamá	17.1	4.1

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos (MAGIC).

Cuadro anexo 2
Participación y contribución de mercado en medias de punto (6115) 1993-1998

País	1993		1998	
	Participación	Contribución	Participación	Contribución
Jamaica	36.6	21.9	12.6	20.5
El Salvador	0.1	0.1	12.8	7.5
Costa Rica	0.7	0.3	2.4	2.0
República Dominicana	0.2	0.0	5.9	1.7
Honduras	0.0	0.0	0.5	0.2

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos (MAGIC).

1. Véase Gitli, E. y Arce, R (2000), "Los desbalances de los países de la Cuenca del Caribe frente al TLCAN: La industria de la confección", Integración y Comercio, No. 10.

2. En el cuadro anexo 1 se presenta la importancia de los productos de la confección dentro de las importaciones totales realizadas por Estados Unidos desde los principales países de la Cuenca del Caribe.

3. Véase Gitli, E. (1997), La industria de la maquila en Centroamérica, OIT, San José. La estimación de 500.000 empleos se refiere a Centroamérica y la República Dominicana para toda la actividad de maquila.

4. El acceso al mercado del azúcar para los países de la ICC está sujeto a cuota, pero exento de impuesto.

5. De hecho, en ciertos casos como los señalados en el acápite cb) y en el (d), los productos están sujetos a cuotas.

6. En este caso, el país más afectado por esta restricción (de las medias) sería Jamaica, que ha visto reducirse su participación de mercado de un 36.6 por ciento en 1993 a 12.6 por ciento en 1998. Sin embargo, las exportaciones de este producto representaron un 20.5 por ciento de las exportaciones totales de productos de la confección realizadas por Jamaica en 1990, lo que nos indica que es muy importante dentro de la industria maquiladora del país. El Salvador, República Dominicana, Honduras y Costa Rica también podrían sufrir efectos adversos por esta restricción (véase el cuadro anexo 2).

7. Estos productos son clasificados bajo el Sistema Armonizado como

5402.10.30,
5402.10.60,
5402.31.30,
5402.31.60,
5402.32.30,
5402.32.60,
5402.41.10,
5402.41.90,
5402.51.00 ó
5402.61.00.

8. Se entenderá como trasbordo ilegal aquella situación en la que se ha solicitado el tratamiento preferencial, sobre la base de información falsa relativa al país de origen, manufactura, procesamiento o ensamblaje del artículo o de alguno de sus componentes.

9. Costa Rica, realmente, mantuvo estable su participación de mercado, es decir, sus exportaciones crecieron al ritmo que creció el mercado importador estadounidense de este producto.

10. Agradecemos a René León el que nos haya llamado la atención acerca de este último punto.

Acta de Lima

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú, se reunieron los días 9 y 10 de junio del año 2000, en la ciudad de Lima, con ocasión del XII Consejo Presidencial Andino.

Los Presidentes, en el curso de esta reunión, dejaron constancia de su compromiso con la integración andina y expresaron su convencimiento que la profundización de la misma contribuirá, de manera sustancial, con los esfuerzos que realizan los países en procura de atender sus necesidades de desarrollo y de lograr una inserción dinámica y provechosa en el contexto internacional.

Al propio tiempo reafirmaron la opción comunitaria por un regionalismo abierto, el cual ha dotado al proceso de la flexibilidad necesaria para desarrollar con visión latinoamericana una estrategia de integración regional y hemisférica en la economía mundial. Esta estrategia ha permitido incrementar el comercio andino, a la vez que mejorar el potencial de vinculación nacional y comunitaria con otros países y grupos de países.

A este respecto destacaron con particular satisfacción la negociación conjunta, a través de la vocería única, que viene desarrollando la Comunidad Andina en el marco del Area de Libre Comercio de las Américas y, la culminación de las negociaciones comerciales con Brasil y Argentina que se inscriben dentro del Acuerdo marco suscrito entre los países de la Comunidad Andina y Mercosur y reiteraron la disposición de profundizar la vinculación con la Unión Europea y otras agrupaciones.

Expresaron su complacencia por la celebración, en esta fecha, de los 30 años de la constitución de la Corporación Andina de Fomento, brazo financiero de la integración andina, que constituye una de las instituciones financieras más importantes y prestigiosas de América Latina, y una entidad fundamental en el financiamiento del desarrollo económico y social de los Países Miembros.

En consecuencia, ratificaron plenamente los compromisos adoptados en el XI Consejo Presidencial Andino de Cartagena de Indias, respecto a la constitución del Mercado Común Andino, la instrumentación de la Política Externa Común, el desarrollo de una agenda social y la ejecución de una política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo y adicional-

mente el desarrollo de actividades conducentes a la armonización y concertación de metas macroeconómicas.

Con tales propósitos, los Presidentes adoptaron las siguientes

DIRECTRICES:

I. Establecimiento del Mercado Común Andino

1. La conformación del Mercado Común Andino, entendido como un espacio para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, que persigue el desarrollo humano de los pueblos de los Países Miembros así como fortalecer la inserción competitiva de éstos en la economía mundial, será un proceso bajo la conducción política general del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en coordinación con la Comisión de la Comunidad Andina en materia de comercio e inversiones.

2. Conforme al compromiso adoptado en el XI Consejo Presidencial Andino, el Mercado Común Andino deberá estar en funcionamiento a más tardar el 31 de diciembre del año 2005.

3. A este efecto, los Países Miembros ejecutarán una agenda, sujeta a una programación anual, a ser determinada en las Reuniones del Consejo Presidencial Andino, que contendrá la identificación de objetivos específicos y acciones. Sus resultados serán evaluados por las reuniones ordinarias del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Reunión Ampliada.

4. El avance del proceso para la conformación del Mercado Común deberá corresponder a una visión de conjunto e involucrar la adopción de compromisos en forma progresiva, así como un nivel adecuado de cooperación política.

5. En cuanto a la libre circulación de bienes, se dará prioridad a la consolidación de la zona de libre comercio, la eliminación efectiva de las restricciones no arancelarias, perfeccionando su funcionamiento a través de la adopción de disciplinas económicas y comerciales complementarias. La Unión Aduanera deberá estar perfeccionada antes del 2005.

6. Respecto a la libre circulación de servicios, se dará cumplimiento a la Decisión 439, en los términos y plazos previstos.

7. La libre circulación de capitales será abordada a partir de

acciones de cooperación y concertación entre los organismos sectoriales nacionales. La eliminación de las restricciones al movimiento de capitales constituye un factor fundamental para el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común Andino.

8. La libre circulación de personas es un objetivo que será abordado de manera progresiva, a partir de la flexibilización de las normas nacionales, tomando en cuenta las peculiaridades del tránsito en las regiones de frontera respectivas, de empresarios y hombres de negocios, estudiantes, turistas y ciudadanos en general.

9. El desarrollo de actividades conducentes al Mercado Común Andino exige también la progresiva concertación y armonización de políticas macroeconómicas entre los Estados Miembros, por lo que las respectivas autoridades nacionales deberán ejecutar las acciones pertinentes para alcanzar dicho fin.

10. El pleno funcionamiento del Mercado Común Andino requiere de actividades complementarias de cooperación e integración tales como la armonización de leyes y reglamentos de naturaleza mercantil, el establecimiento de mecanismos de cooperación judicial y policial en los campos civil y penal y el establecimiento de mecanismos para fortalecer los sistemas de control y fiscalización en todos sus campos. Los Ministerios de Relaciones Exteriores deberán adoptar las provisiones correspondientes.

11. Los objetivos específicos para los próximos doce meses y la lista de acciones necesarias a mediano plazo para la conformación del Mercado Común Andino para el año 2005, están consignados en un Anexo de la presente Directriz.

12. Sin perjuicio de lo contemplado en el numeral anterior, se podrán ejecutar otras acciones conducentes a los fines señalados.

II. Ejecución de la política externa común

13. La puesta en marcha de la Política Exterior Común ha evidenciado el potencial que representa el trabajo conjunto de los Países Miembros en los ámbitos regional, hemisférico y global. En ejecución de dicha política hemos alcanzado importantes resultados que refuerzan la necesidad de seguir fortaleciendo nuestra concertación en los foros políticos y económicos internacionales así como los vínculos de la Comunidad Andina con sus principales interlocutores.

En este sentido expresamos nuestro beneplácito por la suscripción de las Decisiones 475 y 476 y encomendamos al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina que continúen ejecutando las acciones y negociaciones que han sido priorizadas en la agenda de trabajo de la Política Externa Común.

Instruimos al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que establezca lineamientos de política e identifique acciones concretas de cooperación entre los Países Miembros que permitan reforzar la lucha contra el problema mundial de la droga y la corrupción, fortalecer la seguridad y el fomento de la confianza e impulsar la vigencia de los derechos humanos y la profundización de la democracia en la subregión andina.

Las negociaciones internacionales que desarrolle la Comunidad Andina con países y grupos de países deben responder al principio del regionalismo abierto y situarse dentro del marco y las prioridades de la Política Exterior Común Andina.

14. La realidad que representan las comunidades de nacionales de países andinos que por diversos motivos han optado por residir fuera de la subregión y la atención de sus intereses, hace necesario aunar esfuerzos para defenderlos en aquellas situaciones en que se ven afectados derechos humanos, garantías individuales o normas laborales internacionalmente reconocidas; así como para combatir manifestaciones de racismo o xenofobia que puedan presentarse.

Por esta razón, entre otras acciones, los responsables de la conducción de la gestión consular, deben en lo inmediato iniciar un programa de cooperación dirigido al intercambio de experiencias y a la ampliación de la cobertura de servicios consulares de protección a los nacionales andinos, sobre la base de la integración de los mismos, donde fuese posible y necesario, así como transmitir las preocupaciones de los Países Andinos a las autoridades de los países de residencia sobre la observancia de los derechos que asisten a nuestros connacionales.

III. Desarrollo de la Agenda Social

15. Habida cuenta de la importante contribución que la integración está llamada a proporcionar a nuestros esfuerzos nacionales para el progreso social de nuestros países y sin perjuicio de las acciones que al respecto se desarrollen bajo la conducción del Consejo Andino de Ministros de Relaciones

Exteriores, las instituciones del Sistema Andino de Integración deberán presentar a éste, para su aprobación por el próximo Consejo Presidencial Andino, un programa de actividades específicas, que puedan ser desarrolladas en sus respectivas áreas de competencia, con miras a consolidar el proceso de integración andino y a contribuir a desarrollar la Agenda Social Andina, en particular, para su aplicación en las regiones fronterizas.

16. Destacamos la labor adelantada por el Comité Andino de Ciencia y Tecnología, en especial la creación del Banco de Proyectos de Investigación y Desarrollo y el diseño del Programa de Acción Comunitaria en Ciencia y Tecnología PACYT-2000. Al respecto, consideramos necesario encomendar a las autoridades responsables continuar con los esfuerzos dirigidos a lograr una proyección internacional sostenida para lograr el concurso de las agencias de cooperación y de otros organismos especializados en la financiación de estos proyectos.

17. Conscientes de la necesidad de continuar avanzando en las acciones encomendadas a los Ministros de Trabajo en el contexto de la Agenda Social Andina acordada en la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino, decidimos crear el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, el mismo que pondrá a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores las propuestas resultantes de su trabajo.

18. En vista de la importancia sanitaria para la subregión de la Red Andina de Vigilancia Epidemiológica y de Coordinación ante Emergencias y Desastres, puesta en práctica recientemente en los desastres naturales ocurridos en Colombia y Venezuela, instruimos al Convenio Hipólito Unanue para que en conjunto con la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Corporación Andina de Fomento establezcan los mecanismos que permitan su ampliación y desarrollo tecnológico a fin de mantener a la altura de los nuevos desafíos sanitarios que plantea el siglo XXI.

IV. Otros aspectos de la integración

19. Con base en los lineamientos y en la normativa establecida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, deben desarrollarse programas integrales para el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza. En consecuencia, dichos programas serán formulados con el apoyo de la Secre-

taría General y la cooperación que pueda obtenerse de la CAF, el BID y otras instituciones o países cooperantes. A los efectos de conformar tales programas, se establecerá en la Secretaría General el Banco de Proyectos de Desarrollo Fronterizo con el apoyo del BID y la CAF. Los proyectos serán considerados por el Grupo Consultivo Regional para definir su estrategia de financiamiento.

20. Reiterar la importancia de la integración física dentro del espacio subregional andino y la necesidad de avanzar en la implementación de una Política Comunitaria de Integración Física. En ese sentido instruimos a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y a la Secretaría General de la Comunidad Andina para que elaboren un estudio que permita al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formular dicha política, durante el segundo semestre del presente año.

V. Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino

Decidimos que el Consejo Presidencial Andino se reúna, extraordinariamente, en los meses de noviembre o diciembre de 2000 para dar cumplimiento a lo acordado en la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrado en Cartagena de Indias para abordar los siguientes temas:

El futuro de la integración política de la Comunidad Andina.
Evaluación y coordinación de las acciones de política exterior.

El tratamiento de los problemas de los "capitales volátiles".
Seguimiento de la Agenda Social Andina

En testimonio de lo cual suscriben la presente Acta, a los diez días del mes de junio del año dos mil.

ANEXO 1

Acciones indicativas para la conformación del Mercado Común Andino

Para la conformación del Mercado Común Andino, los Países Miembros ejecutarán el programa de acciones de carácter enunciativo que se señala a continuación, el cual estará sujeto a revisión periódica:

I. Perfeccionamiento del comercio de bienes

A. Eliminación de Restricciones

1. Perfeccionar el funcionamiento del Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria con base en el desarrollo de la normativa comunitaria, el mejoramiento de los órganos nacionales competentes en el tema; y propiciar una relación más estrecha entre ellos.
2. Desarrollar normas andinas para asegurar que los esquemas nacionales de normalización, evaluación de la conformidad, metrología, así como las prácticas de control y vigilancia de productos, se adecúen a ella de forma tal que no se constituyan en obstáculos al comercio.
3. Adoptar medidas de armonización y facilitación en materia de procedimientos aduaneros.

B. Política Agropecuaria Común Andina

1. Adopción y ejecución de la Política Agropecuaria Común Andina.

C. Arancel Externo Común

1. Diseño y adopción de un Arancel Externo Común (AEC) para el perfeccionamiento de la unión aduanera.

D. Contrabando y otros delitos aduaneros

1. Perfeccionar los procedimientos y el sistema de intercambio de información para la lucha contra el contrabando y otros delitos aduaneros a partir de la Decisión adoptada.

II. Perfeccionamiento del comercio de servicios

A. Liberalización de Servicios

1. Asegurar el pleno cumplimiento de la liberalización de los servicios, así como el desarrollo del comercio de servicios intracomunitario.

B. Transporte

1. Perfeccionar y desarrollar la política de transporte comunitaria.

III. Libre circulación de los movimientos de capital

1. Eliminar las restricciones a los movimientos de capital al interior de la Comunidad Andina.

2. Adoptar un sistema de cooperación entre las Bolsas de Valores de los Países Miembros.

IV. Libre circulación de personas

A. Libre circulación

1. Reconocer la utilización del Documento Nacional de Identidad como único requisito para el libre tránsito intracomunitario de personas, iniciando con los turistas andinos.
2. Establecer un sistema integrado de identificación a nivel subregional con miras a homologar los documentos nacionales de identificación.
3. Establecer mecanismos que faciliten la residencia y permitan responder a las ofertas de trabajo.
4. Aprobar normas comunes en materia laboral, previsional, salud y seguridad en el trabajo.
5. Aprobar el derecho de residencia.

V. Armonización de políticas macroeconómicas

1. Definir y aplicar los criterios de convergencia macroeconómica.
2. Estudiar un mecanismo de estabilización en situaciones de crisis económica.

VI. Integración y desarrollo fronterizo

1. Crear un Fondo Multilateral para Proyectos de Integración Fronteriza.
2. Promover programas de desarrollo de las zonas de integración fronteriza creadas en la Comunidad Andina.
3. Desarrollar y perfeccionar el Banco de Proyectos de la Comunidad Andina y promover mecanismos para la ejecución de los proyectos que aprueben las autoridades competentes.

VII. Otras acciones complementarias al proceso de integración

A. Ambito Civil

1. Agilizar y simplificar el sistema de notificación o traslado transfronterizo de documentos judiciales y extrajudiciales.
2. Adoptar medidas para reforzar la cooperación en la obtención de pruebas.

3. Facilitar el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles y mercantiles.
4. Fomentar la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros sobre conflictos de leyes y de jurisdicción.

B. Ambito Penal

1. Facilitar la creación de una Red Judicial Andina, conformada por puntos de contacto judicial entre los Países Miembros.
2. Adoptar un Acuerdo Marco Andino sobre Traslado de Sentenciados entre los Países Miembros.

C. Ambito Mercantil

1. Armonizar la legislación de naturaleza mercantil, en especial lo referido a Sociedades Mercantiles.

D. Ambito Policial

1. Aprobar medidas para la cooperación e iniciativas conjuntas en ámbitos como la formación y el intercambio de funcionarios, uso de equipos e investigación científica policial.
2. Fomentar acuerdos de enlace entre las autoridades competentes.
3. Crear una red integrada subregional de investigación, documentación y estadística sobre delincuencia organizada.

ANEXO 2

Programa de acción 2000-2001 para el establecimiento del Mercado Común

I. Perfeccionamiento del comercio de bienes

A. Eliminación de Restricciones

1. Adoptar una norma para el reconocimiento mutuo de certificaciones de calidad con base en la idoneidad de los sistemas de evaluación de la conformidad.
2. Desarrollar acciones para la Simplificación de Procedimientos Aduaneros.
3. Armonizar las Legislaciones Sanitarias.

4. Desarrollar un Programa Comunitario para la mejora de la Competitividad productiva mediante el aprovechamiento de las complementariedades de las economías de los Países Miembros.

B. Política Andina de Competencia

1. Modificar la normativa sobre Dumping y Subvenciones en importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina.
2. Aprobar la modificación de las normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas restrictivas de la libre competencia.

C. Adoptar un régimen comunitario para las Compras del Sector Público.

D. Actualizar el Régimen Comunitario de Propiedad Industrial.

E. Política Agropecuaria Común Andina

1. Adoptar la Política Agropecuaria Común.

F. Arancel Externo Común

1. Culminar estudios para la adopción de un AEC. Dicho estudio involucrará al Sistema Andino de Franjas de Precios, Regímenes Aduaneros Especiales y derechos anti-dumping y compensatorios. Deberá tener presente los compromisos asumidos por los Países Miembros a nivel multilateral y las negociaciones que se vienen llevando a cabo con terceros.

G. Salvaguardias

1. Realizar estudios para evaluar el impacto económico de las salvaguardias andinas para su perfeccionamiento y elaborar una propuesta para la adopción de un mecanismo de salvaguardia agrícola comunitaria con aplicación a terceros.

II. Perfeccionamiento del comercio de servicios

A. Liberalización de Servicios

1. Conclusión del inventario de restricciones a los servicios y adopción de la normativa regulatoria correspondiente.

B. Transporte

1. Culminar el inventario de las medidas que afectan al sector con vistas a liberalizar el transporte marítimo de tráfico internacional intracomunitario.
2. Establecer los principios y criterios que faciliten el desarrollo de los vuelos transfronterizos de las empresas de la subregión con base en tales criterios las autoridades aeronáuticas designarán los puntos de operación en forma bilateral.
3. Garantizar la libre circulación de los vehículos habilitados para el transporte internacional por carretera en la Comunidad Andina, eliminando las restricciones al libre tránsito.
4. Elaborar Reglamento Técnico sobre el Transporte Carretero de Cargas Peligrosas.
5. Iniciar estudios para el desarrollo de una Política Comunitaria de Transporte en todas sus modalidades.
6. Actualizar las Normas para la utilización del Sistema Andino de Carreteras.

C. Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información

1. Aprobación de Normativa Comunitaria sobre Comercio Electrónico.
2. Armonización de los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de Títulos Habilitantes y definiciones comunes de los Servicios de Telecomunicaciones.
3. Establecimiento de normas comunes para la interconexión entre los Países Miembros.
4. Armonización del uso del Espectro Radioeléctrico, Numeración y Portabilidad Numérica.
5. Creación de Centros de Excelencia en la Comunidad Andina.
6. Adjudicación de los Planes de los Servicios de Radiodifusión por Satélite y del Servicio Fijo por Satélite.
7. Aprobación de un Programa para promover la Sociedad Global de la Información.

D. Servicios Financieros

1. Elaborar y adoptar la Decisión de Armonización y Liberación de Servicios Financieros.

E. Servicios Profesionales

1. Adoptar el cronograma para el reconocimiento de títulos profesionales.

III. Libre circulación de los movimientos de capital

1. Culminar los estudios para establecer un Sistema de Cooperación entre las Bolsas de Valores y Bolsas de Productos de los Países Miembros.

IV. Libre circulación de personas

1. Reconocer los documentos nacionales de identificación de cada país a nivel comunitario.
2. Elaborar un inventario sobre obstáculos y restricciones a la libre circulación y residencia de personas entre los Países Miembros.
3. Armonizar los requisitos migratorios para estudiantes, hombres de negocios, inversionistas y artistas.
4. Desarrollar un estudio comparativo de las legislaciones sociolaborales de los Países Miembros.

V. Armonización de políticas macroeconómicas

1. Identificar condiciones que permitan diseñar un proceso de convergencia de metas macroeconómicas de los Países Miembros.
2. Desarrollar un Régimen Común de Promoción y Protección de Inversiones.
3. Elaborar la propuesta para la actualización de la Decisión de doble tributación.

VI. Integración y desarrollo fronterizo

1. Aprobación de una Norma Comunitaria sobre Zonas de Integración Fronteriza.
2. Establecer Centros Binacionales de Atención en Frontera.

VII. Otras acciones complementarias al proceso de integración

1. Aprobar acuerdos marco en materia civil y cartas rogatorias o exhortos.
2. Adoptar un Acuerdo Marco Andino sobre asistencia judicial en materia penal.
3. Aprobar un Acuerdo Marco Andino relativo a la extradición entre los Países Miembros.
4. Crear una Red Andina Policial para fortalecer la coopera-

- ción en la lucha contra las drogas, tráfico de niños y de personas, lucha contra el crimen organizado y erradicación del tráfico de vehículos.
5. Procurar la compatibilidad normativa, en particular, para la lucha contra la delincuencia organizada.
 6. Adoptar mecanismos para la cooperación operativa de la policía y otros servicios especializados con funciones coercitivas para la prevención, localización e investigación de delitos.
 7. Reforzar la cooperación policial vinculada con el procesamiento e intercambio de información pertinente.

ANEXO 3

Programa Mínimo de Trabajo Complementario 2000-2001 para la Integración

I. Preservación ambiental

Convocar a una reunión de alto nivel de las autoridades nacionales en materia ambiental con el objeto de culminar los trabajos que conduzcan a la adopción de una estrategia de preservación ambiental y desarrollo sostenible.

II. Asuntos varios de importancia para el proceso de integración

Perfeccionar la estrategia comunitaria de negociación frente al ALCA.

Elaborar de un Programa de acciones concretas a cargo de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, para el reforzamiento de la integración y del Mercado Común. Diseñar y ejecutar un programa para promover la competitividad y complementariedad de los sectores productivos andinos, así como para promover el desarrollo de nuevos negocios en el sector de servicios.

Fomentar alianzas sectoriales estratégicas con el objeto de definir un Programa de Promoción Empresarial, que se proyecte hacia aquellos países y regiones que mantienen acuerdos comerciales y de cooperación con la Comunidad Andina.

Profundizar el Programa de Acción Comunitaria en Ciencia y Tecnología, permitiendo la generación de ciencia endógena, la promoción de la innovación tecnológica y el apoyo a la eficiencia de las instituciones públicas y privadas, establecien-

do para ello acuerdos y convenios de cooperación internacional.

Difundir los logros y retos de la integración en los pueblos andinos con el objeto de crear una cultura de la integración, haciendo uso de los medios de comunicación disponibles.

Declaración de Cartagena de Indias: un compromiso para el milenio

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, ahora ampliado con la participación de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana en representación de nuestros pueblos nos hemos reunido en Cartagena de Indias, Colombia, los días 15 y 16 de junio del año 2000, con el propósito de continuar el esfuerzo de consulta y concertación política de alto nivel alrededor de los ideales de la preservación de la paz el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo sostenible de nuestra región y para contribuir en particular, a la preparación de la Cumbre del Milenio que se realizará en el marco de la Organización de las Naciones Unidas el próximo mes de septiembre.

2. La Cumbre del Milenio es una oportunidad histórica para impulsar iniciativas concretas que contribuyan a la construcción de un sistema internacional más justo, seguro y equitativo para todos, por medio de un conjunto de acciones basadas en los valores de la cooperación y la solidaridad Internacional. Reconocemos que la responsabilidad primordial del fortalecimiento de las Naciones Unidas recae en sus miembros y confiamos que el resultado de la Cumbre del Milenio contribuya de manera definitiva al logro de los objetivos de la Organización así como al fortalecimiento de su capacidad para responder a los retos ya las necesidades crecientes de nuestros pueblos y naciones.

3. Iniciamos el nuevo siglo comprometidos con la consolidación y el fortalecimiento de la democracia representativa como sistema de Gobierno, con la promoción de sus valores, y con la defensa de sus instituciones. Este compromiso, orienta la acción de nuestros gobiernos tanto en el ámbito interno, como en el internacional. Reiteramos en este contexto la importancia de la consolidación del estado de derecho, y del pluralismo político, acompañados de un ejercicio responsable y ético de la función pública. Destacamos así mismo la necesidad de estimular la participación efectiva y responsable de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en la vida

institucional, como un aporte crecientemente necesario en la discusión de los temas de interés público.

4. El fenómeno de la globalización presenta desafíos y oportunidades para los países de la región. En los últimos años se han intensificado notoriamente los intercambios comerciales, los flujos financieros y los procesos de integración económica. Sin embargo, aún enfrentamos grandes retos para reducir las desigualdades económicas y sociales y asegurar que los beneficios de la globalización sean plenamente aprovechados por todos los pueblos de la región. Debemos desarrollar esfuerzos creativos para desempeñar un papel activo en el proceso de la globalización aprovechando las nuevas tecnologías, fortaleciendo nuestra identidad cultural y proyectándola al mundo.

5. Reafirmamos nuestro compromiso con el respeto a los principios y propósitos consagrados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y con las normas del Derecho Internacional, y en este contexto consignamos a continuación algunas reflexiones sobre temas prioritarios para nuestra región

El compromiso con la dimensión humana del desarrollo

6. Consideramos que el crecimiento económico debe contribuir a disminuir la desigualdad económica de nuestras Naciones y la alta incidencia de la pobreza que hoy afecta a amplios sectores de nuestras sociedades. Para lograr este propósito nos comprometemos a asignar niveles adecuados de gasto social, especialmente en capital humano.

7. Para atender las necesidades sociales y asegurar la igualdad de oportunidades requerimos elevar el ritmo del crecimiento económico sostenible y aumentar la productividad de nuestras economías en un entorno externo favorable. Reconocemos la necesidad de financiar simultáneamente tanto redes de protección social, como de inversión en capital humano e infraestructura, y para ello, requerimos de mayores volúmenes de cooperación internacional.

8. Estimamos fundamental el aumento de los flujos de comercio internacional y rechazamos las medidas proteccionistas de los países industrializados particularmente en el sector agrícola, que no guardan relación con la apertura comercial aplicada por los países de nuestra región. Es necesario, por tanto, asegurar el acceso a los mercados y

erradicar las ayudas internas y los subsidios otorgados por los países desarrollados, a fin de posibilitar el incremento de las exportaciones latinoamericanas, contribuyendo así a la generación de empleo y al desarrollo de mejores condiciones sociales.

9. Así mismo, abogamos por una solución justa y duradera al problema del endeudamiento externo de nuestras economías, con particular atención a los países altamente endeudados de la región, a fin de que deje de constituir un obstáculo para su desarrollo económico y social y se puedan atender las apremiantes necesidades de su población

10. Consideramos el acceso universal a la educación básica y la mejora sustancial de su calidad, como pilares de nuestro compromiso con lo social y base fundamental para el desarrollo humano productivo y de la democracia. Así mismo, consideramos importante fortalecer los programas de formación profesional y promover la capacitación de recursos humanos para el uso de los adelantos científicos y tecnológicos. Esta tarea, complementada con la creación de mayores oportunidades de empleo productivo, será la base para una mayor participación social y cultural de nuestros jóvenes.

El compromiso con el multilateralismo

11. Consideramos que el multilateralismo favorece mayores grados de simetría en las relaciones internacionales y contribuye a la transparencia y al desarrollo de reglas de juego equitativas, permitiéndonos abordar los temas globales con mayor oportunidad y eficacia. Por ello, nos proponemos fortalecer las instituciones multilaterales y los mecanismos de consulta y concertación política existentes para avanzar hacia un sistema internacional más democrático y participativo.

12. Estimamos que la participación amplia y democrática en las instancias multilaterales es importante para afrontar con criterios justos y equilibrados las problemáticas mundiales. Así mismo, consideramos una tarea fundamental el fortalecimiento de los foros regionales y la construcción de esquemas de cooperación entre ellos y los organismos multilaterales de carácter global, en el marco de sus respectivas competencias.

Temas prioritarios de la agenda global

13. Como la primera región densamente poblada del mundo libre de armas nucleares, con la suscripción del Tratado de

Tlatelolco, sostenemos que el desarme nuclear es responsabilidad de todos los Estados, primordialmente de aquellos poseedores de armas nucleares, y que corresponde a la comunidad Internacional, representada en las Naciones Unidas, adoptar medidas concretas para impulsar la no proliferación y la eliminación de las armas nucleares. Expresamos por ello nuestra satisfacción por el resultado de la pasada conferencia de examen del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que incluyó un compromiso inequívoco a favor de la eliminación completa de estas armas, y reiteramos nuestro apoyo a la iniciativa para una Nueva Agenda de desarme nuclear.

14. Hemos desarrollado, a nivel hemisférico, instrumentos como la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y nos hemos comprometido a impulsar un acuerdo internacional sobre la materia en el marco de la negociación sobre la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, así como a complementar estas acciones con ocasión de la Conferencia Internacional sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, que se celebrará en el marco de las Naciones Unidas en el año 2001.

15. Formulamos un llamado a todos los Estados que aún no lo hubieran hecho, a ratificar a la brevedad la Convención de Ottawa, para obtener la eliminación completa de las Minas Antipersonal y renovamos nuestro compromiso con la rehabilitación de víctimas y el desminado en nuestra región, así como con el objetivo de hacer del hemisferio una zona libre de minas antipersonal. Coincidimos en que el uso de armas excesivamente crueles o inhumanas, especialmente las de fabricación artesanal, deben ser proscritas en cualquier tipo de conflicto.

16. Coincidimos en la aplicación de un enfoque integral de los derechos humanos: que abarque los derechos civiles, políticos, económicos y culturales y que esté basado en el respeto de la dignidad de las personas y la protección de sus garantías fundamentales. En este contexto nos comprometemos a fortalecer las instituciones del sistema regional para la promoción y protección de los derechos humanos, así como a fomentar la consolidación de una cultura de los derechos humanos en el hemisferio.

17. Reafirmamos que el tratamiento del tema de los dere-

chos humanos debe respetar los principios de no selectividad, imparcialidad y objetividad y desarrollarse dentro de un enfoque de cooperación en el más estricto respeto a las normas y principios de derecho internacional.

18. Nos comprometemos a contribuir al desarrollo progresivo de la normativa internacional sobre la responsabilidad penal del individuo por la comisión de ciertos crímenes de trascendencia internacional, contemplados en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

19. Nos comprometemos con la plena vigencia de los principios y las normas del derecho internacional humanitario, y hacemos un llamado a todas las partes en cualquier tipo de conflicto armado, a abstenerse de involucrar a la población civil, en particular a los niños. Consideramos inadmisibles cualquier acción por fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas para atender situaciones de emergencia, de conformidad con los principios sobre asistencia humanitaria acordados por la Asamblea General.

20. Rechazamos toda forma de intolerancia, incluyendo la xenofobia, el racismo y la discriminación racial, y nos comprometemos a promover y proteger los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad. En este sentido otorgamos gran importancia a la realización de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, programada para el año 2001.

21. Reafirmamos que los países de origen y destino de migrantes tienen la responsabilidad de fortalecer la cooperación en materia migratoria y de asegurar el pleno ejercicio de sus derechos humanos en especial el derecho a la vida y a un trato digno, justo y no discriminatorio.

22. Reafirmamos la plena igualdad de género como parte inalienable integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales comprometiéndonos así a incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas de nuestros gobiernos.

23. Para hacer frente al problema mundial de las drogas, hemos venido trabajando con un enfoque integral basado en el principio de la responsabilidad compartida, y creemos que es necesario un decidido esfuerzo de la comunidad internacional que imprima a esta lucha un carácter global, tal como lo acordamos en 1998 durante el XX Período Extraordinario de

Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas.

24. En este contexto hemos adoptado a nivel regional un Mecanismo de Evaluación Multilateral, de carácter intergubernamental que constituye un instrumento objetivo y equilibrado que recoge las singularidades del problema mundial de las drogas en la región. Proponemos ahora un ejercicio de reflexión que permita un análisis ponderado y contextualizado de sus resultados e invitamos a la Organización de las Naciones Unidas a tener en cuenta dicho Mecanismo con miras a un desarrollo futuro de esquemas similares a nivel mundial.

25. Suscribimos la Convención Interamericana contra la Corrupción y estamos trabajando en su implementación, así como en el desarrollo de un instrumento similar en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Así mismo, buscamos avanzar en la lucha contra el lavado de dinero, producto de diversos delitos.

26. Al reafirmar nuestro apoyo a los principios del desarrollo sostenible acordados en la Agenda 21 y la Declaración de Principios de Río, así como en el Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra, incluyendo, en particular, el principio de la responsabilidad común pero diferenciada, hacemos un llamado imperioso a los países desarrollados a cumplir las metas de reducción de gases de efecto invernadero, ratificando el Protocolo de Kyoto, antes del año 2002. En este marco damos particular importancia a la Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático a celebrarse en La Haya en noviembre de 2000, y subrayamos la necesidad de una pronta reglamentación de los mecanismos de implementación bajo el Protocolo de Kyoto, particularmente el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

27. Reafirmamos la imperiosa necesidad de incorporar tecnologías ambientalmente adecuadas y de desarrollar esquemas de producción sostenibles. Para lograr este objetivo, continuaremos trabajando con miras a fortalecer nuestras capacidades en materia científica tecnológica e impulsaremos iniciativas concretas de cooperación internacional, incluyendo aquellas que faciliten la transferencia de tecnología.

28. Reconocemos que el incremento de los flujos comerciales y la conservación del medio ambiente son objetivos complementarios para contribuir al logro del desarrollo sostenible y por ello rechazamos la adopción de medidas unilaterales

que bajo pretextos ambientales se convierten en restricciones injustificadas al comercio. Así mismo, rechazamos la adopción de medidas arbitrarias y unilaterales contrarias al sistema multilateral de comercio basadas en consideraciones laborales que restringen el acceso de nuestros productos a otros mercados.

Reforma del sistema financiero Internacional

29. La extraordinaria expansión de los mercados financieros internacionales, caracterizada por la multiplicación de sus agentes e instrumentos, así como por la volatilidad de los flujos de capital de corto plazo, hace necesaria que la prevención de las crisis externas, sea el eje de nuestros esfuerzos, tanto en el plano nacional como en el regional y global.

30. En el plano nacional, coincidimos en la importancia de promover políticas macroeconómicas responsables, basadas en finanzas públicas sanas, prudencia monetaria y regímenes cambiarios adecuados, a fin de aprovechar los beneficios que presenta una economía internacional crecientemente integrada. Esto permitirá lograr un crecimiento estable y de largo plazo, reduciendo la vulnerabilidad de los países de la región y procurando evitar tanto desequilibrios externos como fluctuaciones en la producción y el empleo.

31. La evolución del sistema financiero mundial durante los últimos años hace necesaria la actualización de las instituciones encargadas de regularlo. Al mismo tiempo proponemos que estas instituciones realicen esfuerzos adicionales para difundir y promover en todos los países la aplicación de estándares internacionalmente aceptados en materias tales como la supervisión y la regulación bancaria y financiera, como dos puntales de la estabilidad de los mercados financieros internacionales.

32. Uno de los objetivos centrales del fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional debe ser la creación de un marco propicio para la estabilidad de los mercados financieros y cambiarios, y dentro del cual, en situaciones extremas, se brinde asistencia financiera adecuada a países en procesos de ajuste de balanza de pagos.

33. Consideramos que el manejo de las situaciones críticas depende de la disponibilidad y oportuna provisión de liquidez internacional para evitar el contagio de las crisis financieras y reducir sus efectos negativos. Las instituciones financieras

internacionales deben mejorar las facilidades crediticias a través de mecanismos transparentes concertados y no discriminatorios que contribuyan a que los países en dificultades recuperen con prontitud la solvencia y el acceso a los mercados financieros internacionales. Exhortamos igualmente al sector financiero privado a desempeñar un papel activo y constructivo en la prevención y solución de las crisis.

34. Proponemos complementar el fortalecimiento del sistema financiero global con un mayor desarrollo de las Instituciones financieras regionales y subregionales, aprovechando sus ventajas comparativas, promoviendo la coordinación de sus actividades y evitando la duplicación de funciones.

35. Destacamos la importancia de la reunión de alto nivel sobre la financiación del desarrollo convocada por Naciones Unidas para el año 2001, instancia que congregará a la comunidad internacional con las más relevantes instituciones financieras y comerciales mundiales. Este foro constituye una ocasión propicia para adoptar las medidas necesarias para seguir impulsando la reforma y el fortalecimiento del sistema financiero internacional.

36. Además de estar en capacidad de prevenir y de enfrentar eficazmente las crisis externas, el nuevo sistema financiero internacional debe ofrecer un marco propicio para el acceso a los recursos de largo plazo y para la asistencia técnica en apoyo al desarrollo económico y social, así como proveer financiamiento a proyecciones sociales y de infraestructura. Ello resulta necesario para reducir la pobreza, elevar los niveles de bienestar de las sociedades y fortalecer las políticas de apoyo y las redes de seguridad social, con el fin de que podamos mejorar sustancialmente las condiciones de vida en nuestra región.

■ **Michel Aglietta**

La globalización financiera

■ **Egidio Luis Miotti y Carlos Quenan**

Financiamiento externo y crecimiento en América Latina

■ **Bernard Chane-Kune y Nanno Mulder**

La apertura internacional de los servicios

■ **Reza Lahidji**

Puntualizaciones sobre los regímenes de cambio

■ **Amina Lahrèche-Revil**

Puntualizaciones sobre los regímenes de cambio

■ **Otto Boye Soto**

Tendencias de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe

■ **Juan de Jesús Montilla**

La política de atracción de IED en Venezuela

■ **Alejo Planchart**

La inversión privada, un importante aliado para el crecimiento económico

■ **Juan Banderas**

Acuerdo Latinoamericano de Promoción y Protección de Inversiones: una propuesta integradora

■ **Manuela Tortora**

El papel del diplomático en los tiempos de la globalización

■ **Simonetta Zarrilli**

El comercio, otra dimensión desconocida de los OGMs

■ **Eduardo Gitli y Randall Arce**

¿Qué significa para la Cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EEUU?

■ **Acta de Lima**

■ **Declaración de Cartagena de Indias: un compromiso para el milenio**