

# América Latina y Asia-Pacífico: Oportunidades ante la Crisis



Editores

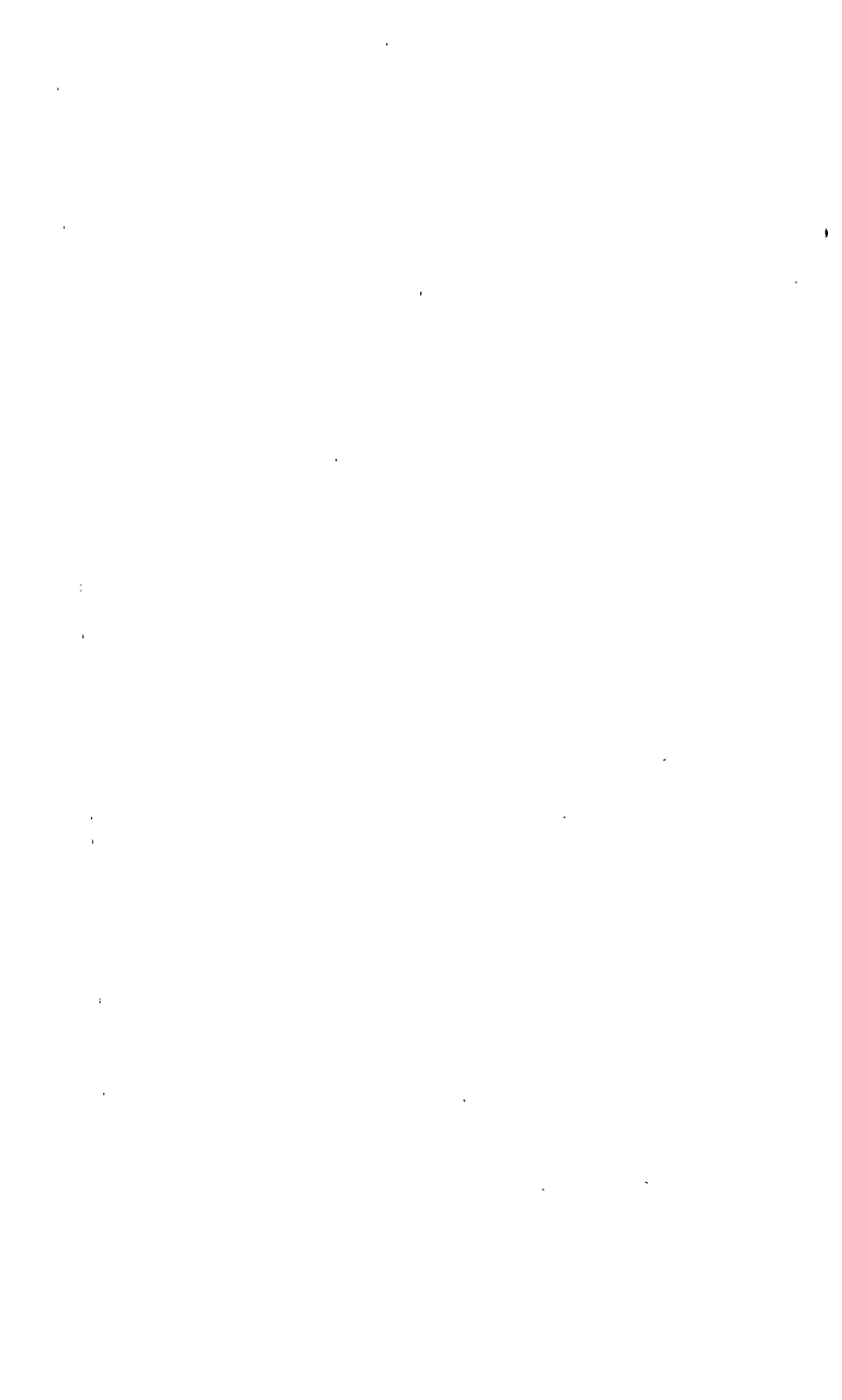
Pilar Alamos • Luz O'Shea • Manfred Wilhelmy



Instituto de Estudios  
Internacionales  
Universidad de Chile



Fundación  
Chilena del Pacífico



Colección Estudios Internacionales

---

AMÉRICA LATINA Y ASIA-PACÍFICO: OPORTUNIDADES ANTE LA CRISIS





Pilar Alamos

Luz O'Shea

Manfred Wilhelmy

AMÉRICA LATINA Y ASIA-PACÍFICO:  
OPORTUNIDADES ANTE LA CRISIS

COLECCION ESTUDIOS INTERNACIONALES

AMERICA LATINA Y ASIA-PACIFICO:  
OPORTUNIDADES ANTE LA CRISIS

© Instituto de Estudios Internacionales  
Inscripción N° 106.461  
I.S.B.N. 956-7350-12-4

Colección Estudios Internacionales  
Diseño portada: Fernando Strauss  
Diseño y composición: Producciones E.M.T.  
Impresión: Andros Ltda.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE  
1ª edición, noviembre de 1998

Se prohíbe la reproducción de este libro en Chile  
y en el exterior sin autorización previa de la editorial.

# ÍNDICE

## I PRESENTACIONES

|                              |    |
|------------------------------|----|
| Nota de los Editores .....   | 13 |
| Introducción .....           | 17 |
| <i>Edgardo Boeninger</i>     |    |
| Presentación .....           | 23 |
| <i>Rodrigo Díaz Albónico</i> |    |

## II PERSPECTIVAS POLITICAS Y CONTEXTO GLOBAL

|  |    |
|--|----|
| Discurso de S.E. Eduardo Frei Ruiz-Tagle,<br>Presidente de la República de Chile .....                   | 29 |
| Discurso de S.E. Fernando Henrique Cardoso,<br>Presidente de la República Federativa de Brasil.....      | 41 |
| Discurso del Honorable Dato' Seri Dr. Mahathir Bin Mohamad,<br>Primer Ministro de Malasia .....          | 51 |
| Discurso del señor Renato Ruggiero, Director General<br>de la Organización Mundial de Comercio .....     | 67 |
| Discurso del señor José Miguel Insulza,<br>Ministro de Relaciones Exteriores de Chile .....              | 75 |
| Discurso del señor Grigory Karasin, Viceministro<br>de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa ..... | 85 |

## III DESARROLLO DE LA REGION DE ASIA-PACIFICO Y EL ROL DE APEC

|  |     |
|--|-----|
| Asia-Pacífico hacia el 2010-2020 .....                             | 93  |
| <i>Lee Tsao Yuan</i>   |     |
| Aporte de la región de Asia-Pacífico a la prosperidad mundial..... | 117 |
| <i>Mark Borthwick</i>  |     |

Liberalización Unilateral Concertada: ¿un mecanismo para alcanzar el libre comercio en la región? ..... 133  
*Víctor Fung*

Oportunidades que brinda la liberalización del comercio internacional: perspectiva de un empresario ..... 139  
*Tomás González Sada*

La Liberalización Unilateral Concertada y el libre comercio ..... 151  
*Hadi Soesastro*

Asia-Pacífico y las iniciativas regionales del hemisferio occidental: cooperación para aumentar la competencia ..... 171  
*David Parsons*

#### **IV LA ECONOMÍA DE ASIA-PACÍFICO DESDE LA PERSPECTIVA DE DIFERENTES SECTORES**

Características de una economía de servicios cambiante ..... 199  
*Y. C. Richard Wong*

Impacto de la privatización de los sistemas de pensiones en el desarrollo de los mercados de capitales ..... 211  
*Albert Cussen*

China: desarrollo del mercado de valores y divulgación de información ..... 229  
*Zhou Daojiong*

El ritmo de la liberalización en las economías emergentes ..... 239  
*Edward Ng*

Flexibilidad y estabilidad financiera: temas de discusión ..... 249  
*Jorge Marshall*

Promoviendo la liberalización de los movimientos de capital a nivel internacional: el desafío que viene ..... 263  
*Jean-Luc Le Bideau*

El sistema alimentario del Pacífico: potencial de mercado y desafíos ..... 277  
*Carole Brookins*

Desarrollo de la industria minera de Asia-Pacífico: ..... 289  
*Peter Crowley*

Preocupaciones ambientales en la industria minera ..... 309  
*William M. Hayes*

## **V AMERICA LATINA Y ASIA-PACIFICO**

Asociación transpacífica: el papel de América Latina ..... 317  
*Enrique V. Iglesias*

América Latina y la asociación transpacífica:  
la importancia de definir intereses comunes ..... 343  
*Jusuf Wanandi*

Estrategias empresariales y oportunidades de  
inversión en la región ..... 359  
*Eliodoro Matte*

América Latina a las puertas del siglo XXI:  
hacia una asociación transpacífica ..... 371  
*Felipe Larraín*

APEC, ALCA y las posibilidades de cooperación  
entre los países de la Cuenca del Pacífico ..... 407  
*Akio Hosono*

## **ANEXOS**

Declaración de Santiago ..... 425

Índice de trabajos presentados en PECC XII ..... 433



I  
PRESENTACIONES





## NOTA DE LOS EDITORES

PILAR ALAMOS

LUZ O'SHEA

MANFRED WILHELMY

El libro que presentamos contiene una selección de los más importantes discursos, ponencias y documentos de la XII Reunión General del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII). Chile ingresó a PECC en 1991. A partir de septiembre de 1995 ejerció la Presidencia de esta entidad multilateral del Pacífico por un período de dos años, culminando precisamente con la conferencia PECC XII.

Tanto por su agenda comprensiva como por el nivel y la cantidad de participantes, PECC XII ha constituido el mayor encuentro sobre cooperación económica en la Cuenca del Pacífico en la historia de la participación latinoamericana en los asuntos multilaterales de la región. En este contexto, la Fundación Chilena del Pacífico que en su calidad de Comité Chileno de PECC fue la entidad organizadora, propició hacer del encuentro entre América Latina y Asia-Pacífico en torno a la cooperación económica el lema central del encuentro. El título en inglés fue "Transpacific Partnership-Implementing Trade and Investment Opportunities".

La propuesta chilena encontró plena acogida a ambos lados del Pacífico y se reflejó en la temática general así como en eventos específicos en PECC XII. Entre estos eventos cabe destacar la primera reunión de centros académicos de países miembros de PECC, que convocó a cerca de 120 representantes de centros de toda la Cuenca del Pacífico. Además, en los días anteriores a PECC XII se realizó en Santiago una reunión ordinaria del consejo empresarial del Pacífico, APEC Business Advisory Council (ABAC), lo que permitió contar con la participa-

ción de importantes miembros de este influyente grupo en la conferencia.

PECC XII se celebró bajo el signo de los primeros embates de la crisis financiera y económica asiática. El comienzo de esta crisis se suele situar el día 2 de julio de 1997, cuando el Banco de Tailandia, luego de haber perdido importantes reservas, finalmente abandonó su defensa de la moneda tailandesa, el baht. Aunque es obvio que los antecedentes de la crisis, tanto de carácter estructural como en el ámbito de las políticas de agentes públicos y privados, se retrotraen varios años atrás, los casi noventa días de crisis cambiaria, monetaria y financiera transcurridos entre la referida fecha y PECC XII gravitaron significativamente en diversas presentaciones ante la reunión. Ello ocurrió especialmente en el discurso del Primer Ministro de Malasia, Dr. Mahathir, en algunas presentaciones en las sesiones plenarias, y en el desarrollo de la sesión concurrente sobre mercados financieros.

Al entrar en prensa este volumen, la crisis se ha ampliado y profundizado. Desde sus comienzos en Tailandia, Corea e Indonesia, se ha extendido a la mayoría de las economías del Este asiático, dejando en evidencia las vulnerabilidades de economías consideradas como "milagros" de desarrollo de los años ochenta y noventa. A partir de la fuerte inestabilidad monetaria y financiera desatada en 1997, la crisis ha afectado profundamente la economía real de la región, por lo que 1998 es, en general, un año de contracción económica. Podría haber cierta recuperación en 1999, pero el escenario más probable es que el saneamiento de las economías tomará varios años, sobre todo en aquellos casos en que las perturbaciones son más profundas y obedecen a distorsiones mayores en los sistemas políticos y económicos.

Sin perjuicio de la complicada situación de las economías de ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), la mayor causa de preocupación es Japón, que como una de las principales economías del mundo desarrollado es la única en Asia que tiene la capacidad potencial de servir de "locomotora", papel

que no ha estado en condiciones de cumplir debido al inmovilismo que afecta a su proceso de toma de decisiones políticas. En este aspecto, la situación japonesa contrasta con los cambios políticos que se han producido en los países protagonistas iniciales de la crisis. Todos ellos han experimentado cambios de gobierno que los han reorientado —en mayor o menor medida— a la implementación de políticas de reforma.

El resto del mundo ha sentido los efectos de la crisis, tanto por causa de la interdependencia comercial y financiera como por un factor de contagio psicológico. América Latina, que comparte con el Sudeste asiático la condición de región de mercados emergentes, no ha sido una excepción, ya sea por la mayor exposición al Asia de algunas economías (como la chilena) como por la comprobación por parte de los agentes internacionales de debilidades en el sector externo y las políticas económicas de diversos países.

Con todo, en América Latina el acercamiento con la región de Asia-Pacífico debe considerarse como un proceso de largo plazo, que trasciende el marco de una crisis como la actual. Así lo plantearon los representantes de los países latinoamericanos que participaron en PECC XII, desde los Presidentes de Chile y Brasil hasta los panelistas de las diferentes sesiones de la conferencia. Esta convicción ha sido reafirmada por las principales autoridades responsables de las políticas exteriores, y puede considerarse como un signo de madurez de la voluntad de acercamiento interregional.

En esta actitud ha influido, sin duda, la asimilación de la experiencia latinoamericana de crisis económica de los años ochenta, así como la aspiración de los gobiernos a avanzar en la diversificación de las relaciones exteriores regionales. Por otra parte, es evidente que los factores fundamentales del dinamismo económico de la región de Asia-Pacífico, como las altas tasas de ahorro, la disciplina laboral y social, y el énfasis en la educación, se mantienen vigentes. Ello permite pensar que, una vez que los países afectados hayan avanzado en sus reformas internas, podrán reemerger con fuerza en el escenario interna-

cional. En esta perspectiva de mediano plazo, el acercamiento interregional conserva plena validez en ambas riberas del Pacífico.

A fines de 1997, la Fundación Chilena del Pacífico, organizadora de la conferencia, concluyó una ardua labor de recopilación de más de 150 discursos, ponencias y documentos de PECC XII. En marzo de 1998, el Consejo Directivo de la Fundación decidió publicar el presente volumen como uno de los proyectos prioritarios en el programa de trabajo del presente año. El libro debía reunir —dentro de una extensión razonable— las más importantes intervenciones y trabajos de la conferencia, considerando criterios de política exterior, económicos (incluyendo análisis de sectores económicos) y académicos, así como de representatividad geográfica. Además, el libro debía publicarse sin demasiado retardo, procurando así evitar la pérdida de actualidad de su contenido.

Dentro del marco de una fructífera colaboración, iniciada en 1995, la Fundación y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, acordaron preparar y publicar conjuntamente este libro. Los editores han sido responsables del diseño de la obra, la edición de los textos y la supervisión de las traducciones. En esta compleja tarea, se ha procurado en lo posible conservar la fidelidad a los originales. En algunos capítulos se ha debido reducir la extensión de los textos, con el fin de evitar repeticiones y de mantener la obra dentro de límites manejables. Ante la imposibilidad de publicar una mayor cantidad de material de PECC XII, se ha insertado al final un índice del material disponible, el que permite al lector interesado acceder a información adicional.

Los editores agradecen la valiosa colaboración de Mónica Casanueva, quien realizó la recopilación general del material.

Santiago, septiembre de 1998.

## INTRODUCCIÓN

EDGARDO BOENINGER\*

Por primera vez se realizó en América Latina una reunión plenaria del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, PECC XII (Pacific Economic Cooperation Council). Nos produjo mucho orgullo como país y como miembro de la comunidad de países latinoamericanos el que nos hayan dado el honor de ser los anfitriones de esta Conferencia de significado histórico. Es un paso muy importante en el proceso de integración de Latinoamérica con la región de Asia-Pacífico, en términos de una asociación transpacífica, que fue precisamente el tema que se le dio a la reunión para darle una identidad especial.

El hecho de que alrededor de ochocientos académicos de primer nivel, empresarios y miembros del sector público viajaran en muchos casos miles de kilómetros para asistir a ese evento, es prueba del interés que está despertando en los países de la Cuenca del Pacífico el desarrollo de América Latina, su potencial como mercado de más de trescientos millones de personas, y su recuperada estabilidad democrática. Chile, como un miembro comprometido de los foros de Asia-Pacífico está orgulloso de tener un papel activo en este proceso, y de haber sido elegido para la Presidencia de PECC durante 1996 y 1997.

Creemos que el concepto de asociación transpacífica debe extenderse más allá de la definición estricta de la Cuenca del Pacífico que circunscribe la membresía en los foros de la región. La globalización económica es una fuerza propulsora en

---

\* Presidente del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) 1996 y 1997. Consejero Honorario de la Fundación Chilena del Pacífico.

los desarrollos de nuestros tiempos. Por esta razón, cuando Chile asumió la presidencia de PECC en Beijing en 1995, nuestro primer compromiso fue dar al Plenario una fuerte dimensión latinoamericana. Por esa razón invitamos a Argentina y Brasil a participar en PECC XII y se incluyó en la agenda un panel de Ministros de Comercio de América Latina, que trató sobre las ventajas y desventajas de nuestra región en su esfuerzo de alcanzar una asociación transpacífica y una sesión especial sobre Oportunidades de Negocios en América Latina. Estamos convencidos de que estas dos regiones deben acercarse más, aumentando sus flujos de inversión, fortaleciendo los vínculos, creando lazos culturales y aprendiendo más los unos de los otros.

PECC es un foro privado, informal, tripartito que incluye a académicos, empresarios y miembros del sector público, un acuerdo único que reúne a los tres actores principales en el proceso de comercio e inversiones. Su *status* no oficial permite a los miembros abordar temas económicos libres de las restricciones de políticas de gobierno formales y de relaciones oficiales. PECC, es por lo tanto, un escenario ideal para la discusión abierta e informal de puntos de vista e intereses contradictorios y, precisamente por su naturaleza de un cuerpo informal, no decisorio, tiene potencial para la construcción de consensos, para abordar de manera creativa asuntos sensibles relacionados con el comercio y las inversiones, y para desarrollar propuestas que pueden luego ser adoptadas por los encargados de formular las políticas. Desde mi punto de vista, esta es la mejor justificación para PECC como un foro relevante en la región.

En su naturaleza descansa la fuerza de PECC y el fundamento para su continuo rol regional, paralelo a la estructura formal de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation). Al estar constituido sobre una base más amplia a través del área del Pacífico, PECC refleja la gran diversidad en la región en términos de recursos naturales, capital, tecnología y recursos humanos. Reconociendo que los gobiernos no pueden por sí solos salvar las grandes diferencias culturales, de idiomas, de siste-

mas políticos, de niveles de desarrollo y de antecedentes históricos en la región, PECC provee de una red flexible dentro de la cual los miembros pueden interactuar.

Hemos apoyado firmemente el proceso de APEC y seguiremos haciéndolo en el futuro, teniendo en mente las metas de Bogor para el libre comercio y las inversiones para 2010/2020 en la región. También vemos a APEC como parte del proceso global de liberalización en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La participación del Dr. Ruggiero fue especialmente bienvenida y relevante en este sentido.

APEC ha avanzado en forma sostenida respecto de sus compromisos políticos: desde la comunidad de naciones de Seattle a la declaración de Bogor, al Plan de Acción de Osaka y los principios de regionalismo abierto, amplitud, flexibilidad, transparencia, consistencia con la OMC, comparabilidad y finalmente el Plan de Acción de Manila, mejor conocido como MAPA (Manila Action Plan for APEC). El progreso ha sido sin duda impresionante. Sin embargo, creo que estamos al final de la etapa de lo que los líderes pueden lograr en este campo. APEC debe moverse en el futuro desde las palabras a la acción y tomar los pasos adecuados para gradualmente acercarse a las metas de Bogor.

La facilitación y la liberalización del comercio y las inversiones en Asia-Pacífico aún enfrentan obstáculos formidables. Diversidades nacionales en los niveles de desarrollo, sectores sensibles en la mayoría de las economías, intereses particulares en cada uno de los países, son sólo algunas de las turbulencias que deberán sortearse en los próximos años. El trato discriminatorio a la inversión extranjera es todavía parte de la realidad, así como también lo son una cantidad de barreras no arancelarias al comercio. Asuntos ambientales y *standards* laborales son vistos por muchos como amenazas al comercio y la inversión, pero son preocupaciones legítimas que los foros económicos no podrán ignorar indefinidamente.

El programa de la Reunión General de PECC XII trascendió a América Latina. De hecho, la mayoría de los paneles, plena-

rios y sesiones concurrentes se dedicaron a la discusión de las realidades, cambios y desafíos que la región de Asia-Pacífico enfrenta hoy. Este es un tiempo muy interesante, con mercados abriéndose y el comercio expandiéndose enormemente. Esto se reflejó claramente en el Panel Ministerial que analizó las contribuciones de Asia-Pacífico para la prosperidad global, en la interesante sesión que trató sobre estrategias corporativas y oportunidades de inversión en la región, y en el panel en que se discutieron las ventajas y complicaciones de la Liberalización Unilateral Concertada como un vehículo para el libre comercio en la región. El temor generalizado de que áreas de libre comercio están diseñadas para convertirse en bloques económicos cerrados, se confronta con el escepticismo en relación a la viabilidad operativa y la efectividad del camino trazado por APEC.

En las sesiones concurrentes orientadas a problemas específicos, se analizaron temas de política comercial, desarrollo de mercados de capital y financiero y su relación con el comercio y las inversiones, minerales, y alimentos y agricultura. También, en un panel especial, se entregó una visión panorámica de Hong Kong, tres meses después de la reunificación.

Al mismo tiempo, quisiera destacar el hecho de que el APEC Business Advisory Council (ABAC) sostuvo su última reunión plenaria del año sólo dos días antes de la reunión de PECC XII, en Santiago. Muchos de sus integrantes fueron expositores y participantes en ella, lo que significó una contribución muy importante. Dentro del mismo espíritu, organizamos una reunión de un día de un grupo importante de centros académicos de ambos lados del Pacífico, en un primer paso que intentó establecer un consorcio que permita investigaciones conjuntas y un intercambio fructífero de personas e información.

Tuvimos el privilegio de tener en Santiago un muy distinguido grupo de expositores, de los sectores público, privado y académico, incluyendo al Presidente Cardoso, al Primer Ministro Mahathir, al Director General Ruggiero, al Presidente del BID (Banco Interamericano del Desarrollo) Enrique Iglesias, a once Ministros de Comercio y de Relaciones Exteriores, así como



a empresarios líderes y a expertos altamente calificados en los diversos temas del programa. Sus declaraciones e intercambio de ideas permitieron a PECC XII afrontar con éxito el desafío de añadir un ladrillo más en la construcción de un mejor entendimiento mutuo y para progresar aún más en las metas que compartimos.

El hecho de que más de mil participantes del extranjero, Latinoamérica y por supuesto Chile hayan participado en la conferencia, significó un estímulo muy poderoso para el debate durante los tres días que duró la conferencia.



## PRESENTACIÓN

RODRIGO DÍAZ ALBÓNICO\*

Para el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile constituye un honor haber contribuido en forma académica al desarrollo de la Reunión General del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), que tuvo lugar por primera vez en América Latina, particularmente en Santiago, entre los días 1 y 3 de octubre de 1997.

El Instituto de Estudios Internacionales desde hace más de treinta años ha fomentado el estudio y el diálogo con los países de la Cuenca del Pacífico, creando en sus aulas estructuras académicas a fin de contribuir al establecimiento de una política internacional del Estado de Chile con el complejo y rico espacio de Asia-Pacífico.

Hemos organizado alrededor de once seminarios desde 1970 y hemos efectuado relevantes publicaciones desde 1977, destacándose la primera obra del profesor Francisco Orrego Vicuña titulada *Science and Technology in the Pacific*.

Esta vez contribuiremos nuevamente en forma algo más compleja a la ejecución de exposiciones ocurridas en Santiago ligadas a la labor del Pacific Economic Cooperation Council, en donde además de leer la introducción del señor Edgardo Boeninger, ex-Presidente del Comité Permanente de PECC y de la Fundación Chilena del Pacífico, se agregan las perspectivas políticas y el contacto global. Recordemos también que el Instituto de Estudios Internacionales organizó, previo al encuentro de PECC XII, la reunión del consorcio académico de PECC, a la

---

\* Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

cual asistieron 120 académicos de los más prestigiados centros de la región.

Este nuevo libro titulado *América Latina y Asia-Pacífico: Oportunidades ante la Crisis*, contiene cuatro grandes esquemas o sujetos. El primero denominado "Perspectivas Políticas y Contexto Global", incluye discursos de autoridades políticas y de organismos internacionales, destacándose tres alocuciones, del Presidente de Chile, de Brasil y del Primer Ministro de Malasia.

El Presidente de Chile, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, escribe que nuestro país ha estimado que este foro es "... un importante medio para impulsar la liberalización del comercio regional y global, para enfrentar los nuevos desafíos de la interdependencia para facilitar la cooperación intergubernamental. Asimismo, creemos que este foro ofrece una oportunidad histórica para integrar —en forma cooperativa— a economías desarrolladas y en desarrollo...".

El segundo esquema comprende el "Desarrollo de la Región de Asia-Pacífico y el Rol de APEC", que contiene siete artículos, abarcando a países o territorios como Singapur, Hong Kong, México, Canadá e Indonesia. Llama la atención el artículo del señor Mark Borthwick que sirvió de base para la discusión de la sesión titulada "Asia-Pacific's Contribution to Global Prosperity: Achievements and Challenges".

El tercer sujeto denominado "La Economía del Pacífico desde la Perspectiva de Diferentes Sectores", engloba nueve artículos que abarcan grupos de tecnologías diferentes pero muy importantes, destacándose la industria minera, el sector financiero, el sistema alimentario, etc.

El cuarto esquema abarca la relación entre América Latina y Asia-Pacífico, enfatizando la importancia de determinar cuáles son las ganancias recíprocas entre ambas regiones, dando como ejemplo los análisis efectuados desde Chile por medio de los señores Eliodoro Matte y Felipe Larraín.

Nuevamente el Instituto de Estudios Internacionales contribuye a desarrollar —como lo señalan los editores en la presenta-

ción— “...una selección de los más importantes discursos, ponencias y documentos de la XII Reunión General del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII)...”.

Esperamos que los lectores aprovechen el contenido de este libro para estudiar nuevamente tanto la cooperación económica de Asia-Pacífico como la participación de determinados países latinoamericanos en los asuntos multilaterales de la región.



II  
PERSPECTIVAS POLITICAS  
Y CONTEXTO GLOBAL





## DISCURSO DE S. E. EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE CHILE

En nombre del pueblo y del Gobierno de Chile, me es muy grato dar una cordial bienvenida a todos los delegados que participan en esta Décimosegunda Reunión General del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC).

El Consejo ha desempeñado un papel de vanguardia en promover el acercamiento y en identificar las ricas posibilidades de cooperación entre las dos riberas de este océano. Nos enorgullece que un destacado hombre público chileno, el ex Ministro de Estado y ex Rector de la Universidad de Chile, Don Edgardo Boeninger, haya presidido esta entidad durante los últimos años. Chile entiende y valora los principios, fines y objetivos de PECC. Sus análisis independientes pueden proporcionar antecedentes y sugerencias eficaces para los gobiernos y los empresarios. Estamos convencidos del importante papel que le corresponde a sus Comités Nacionales en la promoción de vinculaciones más intensas entre los países de la Cuenca.

Esta reunión tiene un significado muy especial para Chile. Es la primera gran conferencia de un organismo de cooperación de la Cuenca del Pacífico que tiene lugar en un país de América Latina, tras muchos años de esfuerzos para estrechar los vínculos entre Chile y nuestros vecinos del Pacífico. Estos esfuerzos han formado parte de una política de Estado en nuestro país, en la que han participado todos los sectores representados en este evento, gobierno, empresarios y académicos. Nos brinda, también, una ocasión única para hacer un alto en el camino y evaluar el progreso que hemos alcanzado en la construcción de la comunidad del Pacífico. Finalmente, se trata de un evento que permitirá proyectarnos hacia el futuro, concretando el concepto de la asociación transpacífica, que tan acertadamente sirve de tema central de esta reunión.

## Perspectiva de Chile

En la última década, Chile ha llevado adelante un proceso continuo y cuidadoso de profundas reformas económicas, privilegiando el papel de la empresa privada y del libre mercado. Hemos reducido los aranceles y privatizado muchas empresas públicas, y mantenemos nuestro compromiso de extender este proceso a nuevas áreas de la economía.

Hemos asumido los principios básicos de una economía abierta: un crecimiento orientado hacia las exportaciones, un presupuesto equilibrado, una política macroeconómica estable y un sector financiero sano. El resultado ha sido un período de trece años de crecimiento ininterrumpido, a tasas que están superando el 6% anual y que han ido acompañadas de un aumento gradual de los salarios reales.

Sobre bases sólidas, nos preparamos para enfrentar los desafíos del desarrollo. Creemos que en el lapso de una generación podremos erradicar la extrema pobreza que afecta todavía a un importante sector de nuestra población. También pretendemos transformar nuestro sistema educacional, renovar y ampliar nuestra infraestructura, mejorar los niveles de bienestar y la calidad de vida de nuestros ciudadanos, proteger el medio ambiente y seguir modernizando el Estado.

Nuestros ciudadanos participan con libertad y entusiasmo en la construcción de su futuro. Estamos fortaleciendo nuestra democracia, llevándola también al nivel local. Estamos modernizando nuestro sistema judicial. Queremos dar pasos decisivos para acelerar y consolidar la regionalización y descentralización del país. Poseemos una honorable tradición de servicio público. Estamos empeñados en preservar celosamente esa tradición y tomar las medidas que sean necesarias para prevenir que la corrupción adquiera fuerza en nuestra sociedad.

## **Un nuevo sistema internacional**

El fin de la Guerra Fría y de las políticas de polarización que la acompañaron está cediendo el paso a un sistema internacional más abierto y flexible, en el que se presentan nuevas posibilidades para el diálogo y la cooperación. Los alineamientos tradicionales están perdiendo fuerza y las vinculaciones económicas se están diversificando. Chile y América Latina forman parte integral de esta nueva realidad. Nuestras alianzas estratégicas se abren en distintas direcciones y pretenden representar una alternativa a un orden internacional que, en el pasado, estuvo marcado por relaciones hegemónicas y excluyentes.

A diferencia de lo que sucedía en un pasado todavía cercano, las transformaciones que se están produciendo en diversas regiones no son el resultado de conflagraciones mundiales ni de conflictos ideológicos. Por el contrario, ellas son el fruto del progreso económico, un progreso que demuestra que ninguna ley inexorable condena a los pueblos al subdesarrollo o al estancamiento.

## **Nuestra apertura económica**

La economía chilena se ha orientado crecientemente hacia los mercados externos. A partir de 1990, el país pudo comenzar una serie de negociaciones internacionales que significaron una modificación muy profunda en nuestra inserción externa. Creemos que las mejores posibilidades de desarrollo para una economía de tamaño reducido como la chilena radican en su inserción en una economía globalizada. Somos defensores ardorosos de un comercio internacional cada vez más libre. Conforme a ello, Chile tiene hoy uno de los aranceles más bajos de América Latina. Creemos que hay que redoblar los esfuerzos para derribar las barreras proteccionistas en todo el mundo. Ello plantea grandes coincidencias con muchos países de la región de Asia-Pacífico.

Las economías representadas en PECC XII han ocupado un

lugar muy relevante en la diversificación de los vínculos económicos de Chile. En 1970, Chile exportaba el 28,6% de sus productos a las economías del Consejo Económico de Cooperación del Pacífico (Pacific Basin Economic Council, PBEC). En 1995, el porcentaje se había elevado al 53%. Quiero destacar que ninguna economía de este Consejo registra un aumento tan significativo de su comercio y paralelamente cerca de la mitad de nuestras importaciones proceden de los países que integran este organismo. Por su parte, Asia-Pacífico representa la zona económica más dinámica de nuestro comercio exterior. Tres economías asiáticas se sitúan entre los diez principales mercados de destino de nuestras exportaciones.

Las economías de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) aportan el 65,5% del total de las inversiones extranjeras que ha recibido Chile entre 1974 y 1996; entre ellas, Estados Unidos y Canadá son las principales fuentes. Sin embargo, en los últimos años Chile también ha empezado a recibir un flujo importante de inversiones desde la otra ribera del Pacífico. Esperamos que esta presencia siga aumentando en los próximos años. Hasta ahora, esas inversiones procedían de Australia, Japón y Nueva Zelanda, pero estamos acogiendo también a empresas de China, Hong Kong, Corea y Malasia. Vemos con gran interés la posibilidad de crear empresas conjuntas que reúnan capitales asiáticos y chilenos, que puedan aprovechar las potencialidades de los mercados de Asia y América Latina.

Ahora quisiera referirme especialmente a la estrategia de integración financiera internacional que estamos desarrollando.

### **Estrategia de integración financiera internacional**

En 1995 la región de América Latina vivió una crisis financiera, desencadenada por las dificultades de la economía mexicana. En efecto, según cifras publicadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento de América Latina y el Caribe se desaceleró desde un 3,8% anual en 1990-1994 a un 1,3% en 1995.

Durante el mismo período, la economía chilena mantuvo su dinamismo: creció en un 7,2% anual en 1990-1994, y en un 8,5% en 1995. Puede llamar la atención la inmunidad de la economía chilena respecto del ciclo internacional relevante, en especial considerando nuestro elevado grado de apertura a la economía mundial. Pero un análisis más afinado permite concluir que ese resultado no es casual, sino que tiene que ver con la forma en que nos hemos integrado a los mercados internacionales.

Un primer componente de esa estrategia de integración tiene que ver con la modernización de nuestra legislación interna, la que adaptó patrones internacionales para la regulación de las actividades financieras. Una supervisión adecuada, estricta y transparente, no es inhibidora de la actividad privada ni de la internacionalización. Por el contrario, en 1994 y 1995 se aprobaron dos profundas reformas de nuestro mercado de capitales, que lo adaptaron para competir con menores niveles de riesgo en el sistema financiero internacional. Recientemente, también el Congreso aprobó una modificación de fondo de nuestra legislación bancaria para facilitar su internacionalización, pero que no hace concesiones frente a una adecuada regulación y supervisión prudencial.

En segundo lugar, la economía chilena ha mantenido una política fiscal austera y disciplinada. Estamos enviando ahora a discusión legislativa el proyecto de presupuesto del sector público para 1998, en que se logrará, por decimosegundo año consecutivo, un superávit fiscal global, y en que se propone mantener la contribución del sector público al ahorro nacional en un 4,5% del PIB (Producto Interno Bruto). Este estricto apego a la disciplina fiscal le resta voluntarismo político a los flujos financieros internacionales, por esencia más de largo plazo en la economía chilena, y que financian sólo y exclusivamente un déficit del sector privado.

El tercer componente de esta estrategia de integración financiera es una combinación pragmática que es permisiva para los flujos de capitales de largo plazo, pero a la vez es cauta respecto de los flujos financieros de corto plazo. Es así como se

ha ido perfeccionando un esquema que combina, por una parte, instrumentos no discrecionales inhibidores de la entrada de capitales especulativos y, por otra, modificaciones tendientes a facilitar los flujos de capital de largo plazo, especialmente a la salida. Dentro de estos últimos están, por ejemplo, las modificaciones legales para promover la internacionalización de nuestra banca, las adecuaciones para promover la inversión de los fondos de pensiones en el exterior, el proyecto de ley que propone crear una bolsa internacional en Chile y la adecuación de nuestro sistema tributario para negociar tratados bilaterales para evitar la doble tributación internacional. En este último respecto, Malasia ha sido mencionado por Chile dentro del pequeño grupo de países con los que queremos culminar negociaciones antes del año 2000 cuando finalice mi mandato. Esta estrategia combinada es la que ha permitido a la economía chilena evitar una dependencia indeseada de los flujos de capital de corto plazo, por esencia más volátiles y sensibles a los ciclos internacionales, especialmente para el financiamiento de gastos privados más de mediano y largo plazo.

### **Nuestra política de negociaciones internacionales**

La política de arancel único ha sido crucial para mantener el proceso de apertura de nuestra economía; no habríamos podido avanzar como lo hemos hecho con un enfoque sectorial y parcial.

La política de negociaciones comerciales internacionales de Chile ha seguido un camino similar. Suscribimos un importante acuerdo de libre comercio con MERCOSUR (Mercado Común del Sur), que tuvo un carácter integral, pese a que obviamente habían sectores que presentaban dificultades especiales para una liberalización plena. A su vez, Chile celebró un acuerdo de libre comercio de última generación con Canadá, que elimina gradualmente las acciones anti-*dumping* entre ambos países y que salvaguarda el cumplimiento de sus respectivas legislacio-

nes en materia de medio ambiente y protección social.

Igualmente, nuestra red de acuerdos de libre comercio se extiende a México, Venezuela, Colombia y Ecuador. Estamos negociando nuevos convenios en América del Sur y en América Central. También estamos dispuestos a negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, que forme parte del proceso para llegar a un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En abril de 1998 serviremos de sede a la II Cumbre de las Américas, donde esperamos iniciar las negociaciones para materializar este proyecto continental. Esta amplia red de acuerdos fue y está siendo negociada mediante un enfoque comprensivo, que además garantiza su congruencia con los principios de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En un mundo cada vez más interdependiente, estos instrumentos contribuyen a abrir nuevos mercados, ofrecer nuevas posibilidades de cooperación y garantizar la estabilidad de nuestras economías. Ellos no deben implicar el establecimiento de barreras respecto de terceros países. Por el contrario, Chile considera a esa red de acuerdos como un medio para facilitar y potenciar sus relaciones con el resto del mundo. En suma, se trata de una expresión del principio de regionalismo abierto que, con tanto acierto, fue acuñado en entidades como PECC y APEC y que, posteriormente, fue adoptado en América Latina.

### **Chile y la comunidad del Pacífico**

Chile merece un lugar en la comunidad pacífica emergente. Poseemos una de las costas más extensas hacia este océano, con acceso privilegiado a dos de los tres canales de comunicación que lo unen con el Atlántico. Isla de Pascua nos vincula a la Polinesia. Nos sentimos parte de la naciente comunidad del Pacífico y queremos contribuir a su desarrollo y compartir sus beneficios.

Para Chile, esta década que coincide con la recuperación de la democracia, será recordada también como la década en

que pudimos consolidar nuestra presencia en esta comunidad que se está construyendo. En 1991, concretamos nuestro ingreso al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico. En 1992, se registró la primera visita oficial de un Presidente chileno a Asia-Pacífico. A partir de entonces, nunca ha pasado un año en que el Presidente de la República viaje a esa área, a menudo acompañado por una nutrida delegación de empresarios y de representantes de otros sectores de la sociedad. En 1994, comenzamos a participar en el mecanismo de cooperación de Asia-Pacífico, APEC. Ese mismo año promovimos el establecimiento de la Fundación Chilena del Pacífico, entidad que ha organizado con tanto éxito este encuentro. En 1998, recibiremos a los empresarios que asistirán a la reunión de la principal organización empresarial del área, la asociación de empresarios líderes de la Cuenca del Pacífico, PBEC.

### **Nuestra acción en la Cuenca del Pacífico**

Nuestra acción en la Cuenca del Pacífico pretende combinar un enfoque global, que cautele nuestra integración en la economía mundial, con uno regional, que responda a las características y realidades específicas de la Cuenca.

Dentro del enfoque global se inscriben los esfuerzos por liberalizar el comercio mundial, que constituye uno de nuestros objetivos prioritarios. El proteccionismo es una de las mayores amenazas para nuestra inserción externa y, en definitiva, para el desarrollo de nuestros países. Por ello estamos comprometidos en la defensa de un sistema multilateral de comercio basado en el cumplimiento de los principios y la disciplina de la Organización Mundial de Comercio, que participa activamente en este encuentro.

En el enfoque regional se incluye nuestra participación en los mecanismos de cooperación transpacíficos. Los acuerdos regionales son mecanismos muy convenientes para la expansión del comercio y las inversiones, pero resulta funda-



mental que estos acuerdos se desarrollen de acuerdo a la letra y el espíritu de un sistema multilateral cada vez más fuerte y efectivo.

## **Chile y APEC**

Hemos participado con entusiasmo en las reuniones de líderes de APEC. Vemos en este foro un importante medio para impulsar la liberalización del comercio regional y global, para enfrentar los nuevos desafíos de la interdependencia y para facilitar la cooperación intergubernamental. Asimismo, creemos que este foro ofrece una oportunidad histórica para integrar –en forma cooperativa– a economías desarrolladas y en desarrollo.

La liberalización del comercio y de la inversión son elementos centrales de la identidad y actividad de APEC. En 1994, en Bogor, adoptamos un compromiso para liberalizar plenamente el comercio y las inversiones en el año 2010, en el caso de los países desarrollados, y en 2020, para los países en desarrollo. Pese a ser un país en desarrollo, Chile se comprometió a completar el proceso de liberalización en el año 2010. Este compromiso sigue plenamente vigente.

El Plan de Acción adoptado en 1995 en Osaka nos permitió pasar a la fase de implementación de estas metas. Hemos cumplido la primera fase en 1996, en la Cumbre de Manila, mediante la aprobación de los Planes de Acción Individual (Individual Action Plans, IAP) y Colectiva (Collective Action Plans, CAP), que fueron presentados por las 18 economías del APEC. Este año debemos concentrarnos en un ejercicio de comparación de los planes, que permita perfeccionarlos e iniciar su implementación.

Aspiramos a que este proceso se realice con celeridad y efectividad. Debemos tener la posibilidad de verificar el cumplimiento real de los planes individuales y colectivos de acción que han sido presentados. Si no lo logramos, se verá afectada

seriamente la credibilidad del principal foro de liberalización comercial del Pacífico.

Asimismo, es fundamental mantener el carácter comprensivo de la liberalización. Esto es, que la reducción y eliminación de aranceles y de las barreras no arancelarias mantengan una cobertura integral. Un enfoque puramente sectorial, que privilegia la liberalización por áreas determinadas de bienes y servicios, menoscaba claramente ese principio y, a la larga, es una amenaza para el pleno cumplimiento del compromiso de Bogor. A largo plazo, un proceso sectorial va a dejar grandes áreas rezagadas de la liberalización, que serán precisamente las más difíciles y engorrosas. Ello, obviamente, no crea condiciones para un aumento efectivo del comercio como el que estamos buscando.

### **Ampliación de la infraestructura**

El dinamismo del desarrollo en la Cuenca del Pacífico se podrá ver obstaculizado si el desarrollo de la infraestructura no avanza al mismo ritmo que el comercio y las inversiones. Debemos establecer e implementar políticas que promuevan la participación del sector privado en el sector de la infraestructura pública, estimulando el financiamiento privado de los proyectos. La responsabilidad pública podrá así trasladarse prioritariamente a aquellas áreas que son esenciales para el desarrollo equilibrado de nuestras sociedades.

Los foros del Pacífico deben asumir un papel central en el establecimiento de nuevas redes internacionales de infraestructura. Ello significa que debemos preguntarnos cuáles serán los principales corredores comerciales del futuro y qué características deberán asumir las carreteras, ferrocarriles, sistemas de transporte urbano, puertos, aeropuertos y redes energéticas. Es importante que intercambiamos experiencias y que establezcamos sistemas de información y de cooperación para el desarrollo de la infraestructura internacional en nuestros países.

Chile posee condiciones físicas y económicas favorables para contribuir al estrechamiento de los vínculos entre América Latina y Asia-Pacífico. Pero se hace imperativo mejorar nuestra infraestructura portuaria, terrestre y de servicios para aprovechar debidamente esas ventajas naturales. Hemos iniciado un programa muy ambicioso en este terreno, cuyos frutos se verán en los próximos años.

Estamos construyendo una trama de relaciones vecinales y de instrumentos de libre comercio, con el fin de proyectar a Chile como un proveedor de servicios y como puerta de entrada hacia los mercados sudamericanos y de salida desde éstos hacia los mercados ubicados en la otra ribera del Pacífico.

Las vías terrestres que vinculan los puertos nacionales con los centros de producción así como con los países vecinos son importantes corredores comerciales al servicio de la integración regional y de la interacción transpacífica. Por ello priorizamos la expansión de los sistemas de transporte y telecomunicaciones a través del Pacífico.

## **Palabras finales**

Para finalizar me voy a referir brevemente acerca de la esperanza del futuro de Latinoamérica, la región a la cual pertenecemos y con la cual nos identificamos.

La inmensa mayoría de las naciones latinoamericanas ha elegido el camino de la modernización económica, con un fuerte énfasis en la consolidación de la democracia y el desarrollo social. Estamos intentando perfeccionar nuestras democracias, promover un desarrollo sostenible y economías competitivas. El modo de alcanzar estos múltiples objetivos es complejo y a veces no resulta fácil. Podemos ver las dificultades de las reformas económicas y políticas, pero también vemos sus bondades. El cuadro completo que emerge es extraordinariamente promisorio. América Latina se proyecta como una de las áreas más dinámicas del mundo en desarrollo y como una región donde reina

la paz y la cooperación regional, que está completando un período de profundos cambios internos, marcados por la legitimación de la democracia y de la economía de libre mercado.

El futuro de América Latina es prometedor. También el de Asia-Pacífico lo es. Tenemos una comunidad de principios y un vasto océano nos une. Contamos con la voluntad y la capacidad para estrechar nuestras relaciones en todos los ámbitos. Creemos en la comunidad del Pacífico y queremos consolidar nuestra participación en ella. Nuestros empresarios y académicos comparten estas ideas e intereses.

Estoy cierto de que este importante foro representará un hito en la construcción de una verdadera asociación transpacífica entre América Latina y Asia-Pacífico.

## DISCURSO DE S. E. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL

A través de este discurso, pretendo expresar de una manera muy directa y muy sincera, mi punto de vista sobre este encuentro, sobre la región de Asia-Pacífico y el interés de Brasil en todos esos procesos que se están desarrollando en el plano político y económico. Desde luego, trataré de agregar algo sobre mi país, las dificultades que tenemos, lo que estamos haciendo y lo que hemos logrado hacer.

Es para mí muy grato estar aquí en Chile. Es la tercera vez, desde que soy Presidente que vengo a Chile, y cada vez me siento más entusiasmado por lo que aquí veo y más agradecido por el modo en que Chile nos recibe a nosotros, brasileños, y en particular a quien habla. Yo creo que esta tradición de amistad entre Brasil y Chile que se está profundizando y que ahora está en un marco todavía más amplio con la asociación de Chile a MERCOSUR (Mercado Común del Sur), nos ha enseñado mucho y nos ha motivado a los brasileños a que participemos más activamente en un conjunto de actividades que van más allá de nuestra región, porque Chile así también lo hace.

La región de Asia-Pacífico no puede ser desconocida por nadie actualmente, menos todavía por un país como Brasil —que pese a tener su costa en el Atlántico— tiene, por su tamaño, por sus intereses, por su interés incluso cultural, una vocación de ir más allá de su entorno y que, desde luego, ya mantiene con la región de Asia-Pacífico lazos muy profundos.

Para empezar, si me refiero a Japón, tenemos en Brasil entre un millón y un millón y medio, no se sabe exactamente, de brasileños de origen japonés. Tenemos hoy día en Japón alrededor de 200.000 brasileños que van allá, pasan dos o más años, y regresan a Brasil. De este modo, hay una relación continua entre Brasil y Japón, para no hablar de las inversiones japone-

sas en Brasil, que son muy importantes.

En una escala un poco más chica, pasa lo mismo con Corea. Tenemos una población de origen coreano importante, principalmente en mi ciudad de São Paulo, y también estamos ampliando las relaciones económicas con ese país. Con China estamos en este momento terminando un proyecto, importante para nosotros, referido a la construcción de satélites. Pretendemos tener la capacidad de lanzarlos al espacio con cohetes brasileños, desde un puesto de lanzamiento también brasileño. Y ahora recién empezamos a participar en la construcción de la represa de Tres Gargantas en China, que es una importante hidroeléctrica. Una parte significativa de este proyecto va a ser construido en Brasil por empresas brasileñas. Estamos tratando de hacer algo en Malasia. Ojalá sea posible reanudar las decisiones del Gobierno de Malasia sobre la construcción de una represa muy importante que brasileños y mexicanos, junto con otros países, estamos construyendo.

El 14% de nuestro comercio se dirige a Asia-Pacífico. No estoy incluyendo en este porcentaje el comercio con la parte americana del Pacífico, sino solamente la parte asiática. Eso corresponde, *grosso modo*, a catorce mil millones de dólares. Hay en consecuencia, incluso por razones de migración, las cuales son, por ende, razones sentimentales también, una vinculación con la región de Asia-Pacífico.

Por otra parte, tenemos, como dije antes, intereses comerciales y tecnológicos. En consecuencia, hay mucho que hacer en conjunto. Estamos apenas empezando. Después que asumí la Presidencia, estuve en Japón, en China, en Malasia, en la India. Tengo planes para ir a Singapur. En fin, tenemos una agenda volcada hacia Asia. Desde el momento en que fui Canciller, ya en mi discurso de toma de posesión, dije que el cambio importante en la política externa de Brasil era su creciente interés por Asia. Y eso es obvio. Esta misma reunión, con este aspecto tan masivo, es una señal muy clara del interés que despierta Asia-Pacífico en toda la zona y que ahora empieza a tocar muy a fondo aquí en América del Sur.

En este momento, aquí en el Cono Sur del continente, vivimos una atmósfera muy positiva. Desde luego, fue Chile quien, en primer lugar, logró aquello que parece que es fundamental: la estabilización de la moneda y de la economía, y luego una tasa sostenida de crecimiento, lo que crea la posibilidad de cambiar la situación social, que en muchos aspectos todavía requiere de un mayor bienestar.

Hemos seguido el mismo camino en Brasil. Hace no más de cuatro años, todavía teníamos una inflación que anualmente podía llegar a miles por ciento. Quizás cinco mil por ciento al año. En tal clima era imposible diseñar un futuro, tener una estrategia, hacer aliados, definir políticas. Nosotros vivíamos "*au jour le jour*", cada día, sin saber muy bien cómo controlar la inflación. Tuvimos suerte, un equipo técnico competente, pero, principalmente, un pueblo que se dio cuenta de la necesidad de medidas, aún cuando fuesen duras, para contener la inflación.

La inflación afecta más a los que no tienen dinero. Es un impuesto cruel, porque nadie lo aprueba, ningún Congreso, pero que cada día saca algo de los que no son capaces de utilizar las técnicas de los bancos para defender el valor de la moneda. En consecuencia, son los pobres quienes pagan el precio más alto en un proceso inflacionario.

En función de la estabilización de la economía, hemos logrado simultáneamente dar un gran empuje al sector empresarial del país, igual que en Chile, y este empuje hoy día ya es muy visible. La tasa de crecimiento no será espectacular. En los últimos tres años, fue alrededor de 4,4% al año, pero es sostenida; y se hace con la preocupación continua de controlar el gasto público y de bajar los déficits, o por lo menos de controlarlos y, principalmente, en un ambiente de democracia. Todo pasa por el Congreso. La prensa es absolutamente libre, los grupos sociales se organizan, presionan, y el Gobierno no solamente tiene la obligación de tomar decisiones, sino también de explicar al pueblo, a la sociedad, el por qué de la decisión y de convencer. No es suficiente la capacidad de ordenar. Se requiere mucho más que eso para poner un pueblo en marcha.

Para reorganizar una sociedad se requiere la capacidad de convencer que el rumbo está correcto y eso se hace cada día, frente a cada decisión. Lo más importante es no dejar de explicar y, cuando no sea posible hacer algo, decir que no y por qué. Lo estamos haciendo con la tasa de crecimiento que mencioné, de 4,4% al año, y eso significa un crecimiento efectivo en el país, porque la tasa de expansión demográfica está cayendo. Si hace unos quince años esa tasa estaba en alrededor de 3%, hoy día ella es de 1,4% al año, o sea, hay un crecimiento real en los últimos tres años del 3%, lo cual se va sumando y permite que exista, en consecuencia, un camino por recorrer de expectativas positivas y favorables.

Por cierto, hemos observado la experiencia de otros pueblos. Mencioné que miramos lo que pasó en Chile, pero también lo que pasó en otros países y nunca dejamos de tomar en consideración que hoy día las economías son globalizadas y que la globalización, como siempre repito, no es un valor. A nadie le gusta o deja de gustar, es un hecho, un proceso real. No es como la libertad, la democracia o la igualdad, que son valores por los cuales se lucha. Con la globalización es inútil luchar, a favor o en contra; está ahí, es un proceso, es un profundo cambio tecnológico, pero que acarrea transformaciones y que tiene consecuencias en el sistema de poderes y decisivo del mundo.

El desafío que tenemos frente a nosotros no es el de decir que no queremos la globalización, que ella es un peligro, que hay muchos capitales volátiles o "capitales golondrina". Todo eso es verdad, pero son hechos. Lo que corresponde a los gobiernos es tomar decisiones que permitan una adaptación y que se saque el máximo provecho posible de la situación existente en el sistema internacional.

Creo que es necesario tener una visión realista de la cuestión, frente a la cual debemos organizarnos para superar las dificultades que están ahí. Cuando en diciembre del año 1994 llegó una crisis que afectó directamente a México, seguramente los argentinos y los brasileños tuvieron que mirar con atención



lo que pasaba, pero tenemos la capacidad de "management", de administración y la competencia técnica para evitar repercusiones negativas. Así lo hicimos en 1995, que fue un año difícil en Brasil. Tuvimos que superar la cuestión del tipo de cambio sin moverlo, porque si lo hubiésemos movido en función de lo que ocurría en México, las consecuencias habrían sido fatales. Cuando se dio la posibilidad, alteramos el tipo de cambio y ahora no tenemos un tipo de cambio fijo. El tipo de cambio, en el caso brasileño, funciona dentro de una banda y tiene una cierta flotación que nos permite una adaptación, como en Chile, más adecuada frente a los desafíos de la internacionalización.

Luego, también como consecuencia de lo que pasó en 1994, después de la decisión de cambiar el modo como estábamos haciendo la administración del tipo de cambio, hubo un problema en el sistema financiero. Tuvimos que aumentar la tasa de interés a niveles muy altos para que fuera posible mantener el control de la situación. El gobierno no ha dudado nunca. Ha explicado al país y eso implicó disminuir el crecimiento de la economía, pero a la vez implicó que fuera posible tener una economía más saludable y más sana, y el pueblo entendió.

En seguida, tuvimos que enfrentar la crisis de la banca, del sistema financiero, lo que pasa ahora en algunos países del Sudeste asiático. La enfrentamos en 1995 con mucho coraje y la superamos. Poco a poco se ve que hoy día disponemos de los instrumentos para, frente a este mundo globalizado y a las especulaciones, actuar en forma consecuente y mantener la economía creciendo y, lo que es más importante, la posibilidad de mejorar las condiciones de vida del pueblo.

Reitero que todo eso se hizo dentro de un marco de democracia con amplia libertad y, cuando éste existe, hay que mirar con objetividad, con confianza y también con firmeza todas esas cuestiones. Es lo que estamos haciendo. Las políticas sociales tienen que ser revisadas profundamente en los países emergentes, porque son políticas que, muy a menudo, han sido diseñadas para mantener desigualdades. Aún cuando sean políticas

sociales, mantienen niveles de desigualdades en la educación, la salud, la vivienda. Ciertos segmentos pueden apropiarse más de prisa de las ventajas sociales que otros, que son los que más necesitan.

Se requiere un profundo sentimiento de reforma, y no nos ilusionemos. Hacer reformas en los países emergentes significa pelear no solamente contra el interés de las élites, sino contra el interés de las capas medias más acomodadas que están muy a menudo dentro del sistema estatal y tienen fuerza de expresión en los medios de comunicación y capacidad de plantear como parte del interés de todos, lo suyo, lo propio, con lo cual, muy a menudo, crean obstáculos al cambio, en nombre de la democracia. Entonces, hay que tener ahí también la capacidad de explicar y de seguir adelante, manteniendo la dirección firme, teniendo siempre presente que el objetivo es realmente cambiar la situación de los más pobres, de los que más lo necesitan.

La estabilización económica de pronto amplía la capacidad y el poder de compra de los más pobres, de los obreros, de las capas medias que no tenían acceso al sistema de defensa en contra de la inflación. Y eso produce, como ocurrió en Brasil y en todas partes, una ampliación muy grande del mercado. He mencionado que la expansión de ciertos rumbos en la economía brasileña ha sido notable; como por ejemplo, en el caso de los refrigeradores, cuyas ventas han crecido en 30% al año durante dos años. Eso, para que tengan una idea, significa 10 millones de refrigeradores nuevos que se venden en el país. O en la industria automotriz: este año vamos a producir más de 2 millones de autos y camiones. Eso estaba previsto para el año 2000, sin embargo nos anticipamos. Claro está que el consumo es básicamente interno. Estamos exportando 300 mil e importando 300 mil, o sea, lo que el mercado interno está consumiendo en autos y camiones son 2 millones.

No se puede pensar que la élite brasileña sea tan grande, que pueda comprar 2 millones de autos cada año. Se está produciendo, efectivamente, una expansión del consumo en capas medias y en capas populares. Todos los ítems relativos —por ejem-

plo, la alimentación— han sufrido una expansión enorme. Como consecuencia, se redujo considerablemente la tasa de mortalidad infantil. En las zonas más pobres la reducción fue del 40%. De pronto, hay una sensación de ampliación del bienestar, pero sería un engaño imaginarse que con esto basta, porque ése es el efecto inmediato del proceso de estabilización. Lo que se requiere es la continuidad de la inversión y una política pública muy rígida en el control del gasto y en la capacidad de definir las líneas en las cuales es necesaria una inversión productiva creciente.

Chile fue capaz de resolver ese problema al ampliar la tasa de ahorro doméstico. Sin la ampliación de esta tasa, será difícil un futuro estable para la economía y para los pueblos. Pero también es necesario añadir la inversión externa al ahorro doméstico. Para darles pocos números y datos, el año pasado tuvimos 9,4 mil millones de dólares de inversiones externas directas en el sector productivo. El año anterior tuvimos como seis mil millones y este año lo mínimo que se prevé, porque ya se ha sobrepasado los 9 mil, son 15 mil millones de dólares, lo que es muy poco para un país del tamaño de Brasil. Se requiere más, más ahorro doméstico y más inversión externa, se requiere más tecnología y una integración creciente en los mercados.

Volviendo al punto de partida, ¿por qué la reunión de PECC (Pacific Economic Cooperation Council) nos interesa fundamentalmente? Dado que hemos sido capaces de poner orden en la casa y de empezar el crecimiento económico, la continuidad de este proceso depende de nuestra capacidad de ampliar los mercados a niveles internacionales, de crear reglas que permitan efectivamente una relación de igualdad entre los distintos países y que permitan, a su vez, economías de escala e inversiones tecnológicas, para que se pueda realmente pasar a un nivel de integración al sistema mundial y, a la par, de mayor integración interna en nuestras sociedades. Ese es el desafío que todos nosotros tenemos que enfrentar en la región de Asia-Pacífico, en la región de MERCOSUR y en la región hemisférica.

En pocos meses más, en esta misma ciudad de Santiago,

nos vamos a encontrar con los líderes del continente y vamos a empezar la discusión sobre integración hemisférica. Pero la vamos a hacer con la conciencia muy clara acerca de nuestros intereses. Sí, queremos integración, pero ésta no puede ser definida a partir del interés de un solo país, sino que a partir del interés compartido de todos los países. Espero que tengamos la capacidad de plantear, con mucha claridad, cuáles son los puntos que nos interesan y las cuestiones iniciales, para que podamos efectivamente llegar a una integración que no sea en beneficio de un grupo o de un país, y en perjuicio de los demás. Integración sin exclusión de países, pero también sin exclusión interna en cada país.

Creo que en este punto coincidimos con el Presidente Frei, porque ya hemos conversado con él sobre el tema, y también con el Presidente Clinton, con quien voy a estar la semana próxima. La clave para que podamos efectivamente anhelar una integración hemisférica es la igualdad. Si no organizamos el sistema de integración con miras a la igualdad entre países internamente, ese proceso va a frustrar al pueblo y no tendrá apoyo para seguir adelante.

Si miramos la igualdad, la variable fundamental se llama educación: generalización de la educación primaria; perfeccionamiento de las universidades; integración tecnológica con el sistema universitario; capacidad de utilización de los instrumentos, como la televisión, la informática, Internet, etc., en el sentido de darle a la gente más información y más capacidad para mañana buscar un empleo y también, simultáneamente, más capacidad para elegir y para escoger entre diferentes caminos. Sin información no hay democracia efectiva. La gente sabe, como consecuencia, que todo este proceso en el cual estamos involucrados (y este encuentro es parte de esto mismo), tiene que ser, además de un proceso económico y social, un proceso político, porque si no hay una dirección, si no hay una conducción del conjunto de este proceso, no se va a llegar a lo que todos aspiramos. Sí, vamos a enfrentarnos con la cuestión de la globalización, pero vamos a enfrentarnos con conciencia de lo que ello

significa y con conciencia de nuestras necesidades y también de nuestras posibilidades, que se amplían en la medida en que seamos capaces de unir esfuerzos y definir con más claridad lo que a cada quien corresponde en este mundo que se integra.

Se fue el tiempo en que era posible definir el bienestar de un pueblo mirando hacia adentro. Hoy día hay que mirar simultáneamente hacia adentro y hacia fuera. En caso contrario, no se llega a un resultado positivo en el proceso económico y social. Todo eso requiere de orientación política.

Después del fin de la Segunda Guerra Mundial y luego, más recientemente de la caída del Muro de Berlín, quedó claro que estamos en un momento nuevo en el mundo. Pero este momento todavía no tiene un camino claro, todavía no tiene reglas. Y a veces es mejor no tenerlas, que tenerlas malas. Esa es la disyuntiva frente a la cual estamos trabajando todos. Queremos nuevas reglas, pero que sean buenas y no malas.

Este es un momento muy positivo, porque cada quien tiene algo que decir, algo que añadir en la definición del futuro de la humanidad para el siglo venidero. Y es muy significativo, hasta simbólico, que todo esto se desarrolle en un momento en que estamos casi al final del milenio. Podemos soñar. Soñar con un nuevo milenio en el cual otra vez las ideas fundamentales de solidaridad, de igualdad, de humanidad, vuelven a tener asidero.

Ya se fue el tiempo del siglo que está por terminar en que era posible pensarlo todo a partir del concepto de Estado-nación, o aún del concepto de clase social. Eso ya no es posible. Tenemos que alargar nuestros horizontes y nuestros conceptos. Mirar el mundo de otro modo y conversar más entre nosotros. Definir nuevos valores comunes, que no necesariamente significarían poner al margen los antiguos, entre ellos algunos que ya mencioné, como la democracia, la igualdad, la libertad y, lo que es muy importante, la humanidad. Dicho de otra manera, hay que destacar que ese mundo que se integra no es el horrible mundo nuevo. No. No es un mundo donde todo va a estar aplastado, donde la homogeneización va a destruir la creatividad individual o grupal. No. Es algo más complejo que

eso y, en consecuencia, es algo que tiene que ver con la cultura, con la creación de valores y de sensibilidades, no solamente con la creación de tecnologías y de mercados.

La política moderna requiere de esta capacidad de poner juntos elementos que son muy dispares en el conjunto del proceso civilizatorio. Requiere, sobre todo y principalmente, de la capacidad de diálogo. Creo que si hay algo nuevo en la democracia contemporánea, además del "*mass media*" y de la capacidad que se tiene de información inmediata, es el hecho de que la democracia contemporánea requiere del debate público, de la formación de espacios de discusión, de sitios donde se pueda discutir, para que cada quien pueda formar una opinión y un punto de vista. No se requiere un solo punto para que se procesen esos conjuntos de informaciones y la formación de opiniones, sino que muchos y muy variables.

Los partidos ya no son los únicos conductores de la opinión política; los Estados ya no son los únicos entes que van a tomar las decisiones que enmarcan la autoridad y, de alguna manera, enmarcar un pueblo. No. Es mucho más complejo que eso. Se requieren muchas otras múltiples formas de interacción. De ahí ese diálogo más amplio y lo que estamos haciendo esta noche es parte de ese diálogo. Siempre tenemos uno que otro problema pequeño, como el idioma, pero con las traductoras que tenemos podemos seguir nuestro diálogo con el corazón abierto. Así que yo quiero felicitarlos por la decisión de venir a Chile, de hacer en Santiago el encuentro de PECC, de estar todos juntos pensando y casi, como dije, soñando con un mundo mejor para el día de mañana.

## DISCURSO DEL HONORABLE DATO' SERI DR. MAHATHIR BIN MOHAMAD, PRIMER MINISTRO DE MALASIA

Soy un gran partidario de la cooperación para el mutuo beneficio. Considero que el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council, PECC) ha sido establecido con el fin de reunir a las empresas y a los países de la Cuenca del Pacífico y de este modo impulsar la cooperación, de manera que todos podamos crecer y prosperar.

Sin embargo, no todos los países de la Cuenca del Pacífico tienen el mismo nivel de desarrollo. Entre ellos se cuentan los dos mayores economías del mundo, los Estados Unidos y Japón. Pero también encontramos a algunos de los países más pobres, como las pequeñas naciones insulares del Pacífico. Entre ambos extremos se sitúan las economías emergentes del Este asiático, que suelen describirse como tigres y dragones.

Durante un tiempo, la cooperación parecía encaminar a todos los países de la Cuenca del Pacífico a crecientes niveles de riqueza. Más y más países se unirían a las filas de los dragones y los tigres. Muchos de los candidatos provienen de América Latina. De hecho, eventualmente algunos países del Pacífico incluso ingresarían al grupo de los países desarrollados.

Malasia es una de las naciones con esta aspiración y ha prosperado a través de su temprano proceso de apertura a la inversión extranjera directa. La industrialización y el rápido crecimiento de Malasia se deben a las inversiones extranjeras. Nuestra actitud hacia los extranjeros es amistosa.

La historia de Malasia es característica entre las historias de los llamados tigres y dragones del Sudeste asiático. Los tigres del Noreste asiático son menos dependientes de la inversión extranjera, aunque no pueden prescindir de ella. De esta manera, en la medida que describo a Malasia, estoy realmente describiendo los países del Sudeste asiático, otros tantos tigres y dra-

gones cuya capacidad de respirar fuego ha sido seriamente dañada este último tiempo, lamentablemente por algunas de las personas con quienes hemos sido amistosos. Quiero referirme a la historia de Malasia porque ella es directamente relevante para otros países en desarrollo del Pacífico, y, de hecho, para todos los países en desarrollo.

Tan sólo treinta años atrás, Malasia era una economía basada en dos productos. Su bienestar económico dependía del estaño y del caucho, que se transaban principalmente en mercados fuera de Malasia, sin control alguno de nuestro país. Las caprichosas fluctuaciones de esos mercados creaban condiciones de incertidumbre para nuestro pueblo. Mientras se mantuviera nuestra dependencia de los productos primarios, nunca podríamos prosperar.

A raíz de esta situación, decidimos industrializarnos. No teníamos una capacidad manufacturera, no teníamos un mercado interno de gran tamaño, ni una red mundial de mercados. Para industrializarnos debimos apoyarnos en las inversiones extranjeras directas, las que sólo era posible atraer sacrificando impuestos y participación local. Aceptamos las condiciones exigidas porque necesitábamos urgentemente dar trabajo a nuestros desempleados. Tuvimos éxito más allá de nuestros propios sueños, de manera que hoy un 80% de nuestras exportaciones, que suman 80.000 millones de dólares, consiste en productos manufacturados, y tenemos más que pleno empleo –de hecho, tenemos escasez de trabajadores.

En el intertanto, nuestra gente aprendió las complejidades de una economía industrial y comenzamos a fabricar nuestras propias manufacturas para la exportación, e incluso a invertir en manufacturas en otros países.

Desde 1988 a 1997, crecimos por encima del nivel de 8% anual, manteniendo la inflación en un 3,5%. El ingreso per cápita creció de unos 1.600 dólares en 1970 a aproximadamente 5.000 en 1997. Nuestras reservas alcanzaban para financiar 4 a 5 meses de importaciones. Teníamos un alto nivel de ahorro, 38% del PNB (Producto Nacional Bruto), mientras los intereses osci-



laban entre 8 y 9%, lo que era bueno tanto para los ahorrantes como para quienes tomaban créditos.

Teníamos la mejor infraestructura en la región. Los puertos, aeropuertos, los caminos y los servicios ferroviarios y aéreos eran adecuados. Las fallas del suministro eléctrico eran mínimas, mientras el abastecimiento de agua y los servicios sanitarios eran comparables con los de los países desarrollados.

Todas nuestras empresas eran muy rentables. A pesar de las reducciones en los impuestos a las utilidades de las empresas y las rentas personales, los ingresos del gobierno se incrementan en cerca de 10% cada año. En los últimos cuatro años, el presupuesto gubernamental registró un superávit.

Habiendo prepagado muchos de los créditos con el uso de los mayores ingresos del gobierno, teníamos muy poca deuda externa. Para todos los proyectos en marcha o que estaban en nuestros planes, se elaboraron los correspondientes paquetes de financiamiento, los que incluían muy poco endeudamiento externo. La mayor parte de los financiamientos provendría de ventas en el mercado interno y de créditos de bancos nacionales. Siempre ha existido suficiente liquidez. Todos los proyectos correspondían a los niveles de exigencias de los bancos.

Desde 1994, en el contexto de estos fuertes factores fundamentales de nuestra economía, tenemos un déficit de balanza de pagos. En 1995, el déficit ascendió a 7.000 millones de dólares. Tomamos medidas inmediatas y en 1996 se redujo a 5.000 millones. En el primer semestre de 1997, el déficit siguió disminuyendo. Si hubiéramos tenido un poco más de tiempo, podríamos haberlo eliminado por completo.

Tenemos un gobierno fuerte, capaz de tomar y de ejecutar rápidamente decisiones, incluyendo aquéllas ingratas pero necesarias. El país goza de paz y estabilidad. No hay confrontaciones sociales. Las relaciones laborales son buenas y prácticamente no hay huelgas.

Esta fue la situación de Malasia a la que se refirió el señor Michel Camdessus, Director del Fondo Monetario Internacional (FMI), al mencionar la fortaleza de la economía malasia. En un

discurso pronunciado el 17 de junio, dijo textualmente:

“Malasia es un buen ejemplo de un país cuyas autoridades están conscientes de los desafíos que impone el manejo de las presiones resultantes de un crecimiento rápido y de la mantención de un sistema financiero sano en el contexto de grandes flujos de capital y de un mercado inmobiliario en pleno auge. Desde luego, la vida de los responsables de tomar las decisiones siempre es más fácil cuando se parte, como en el caso de Malasia, con una larga historia de baja inflación y una economía orientada hacia el exterior. Pero se ha hecho considerable progreso en el enfrentamiento de los nuevos desafíos. En el curso del último año, el crecimiento del producto se ha moderado a una tasa más sostenible, y la inflación ha permanecido baja. El déficit en cuenta corriente —que es principalmente el resultado de fuertes gastos en inversión— ha disminuido considerablemente. El aumento en el superávit fiscal proyectado para este año hará una importante contribución a la consolidación de estos logros. Las autoridades malasias también han enfatizado la mantención de exigentes criterios de solidez de la banca. En años recientes, la proporción de créditos en mora en las instituciones financieras ha caído marcadamente; los coeficientes riesgo-capital ponderados superan las recomendaciones de Basilea; y se han dado pasos para controlar los créditos a los mercados inmobiliarios y accionarios. Haciendo un esfuerzo para aumentar el flujo de información comprensiva, actualizada y confiable a los mercados, Malasia estuvo entre los primeros países que suscribieron el ‘Special Data Dissemination Standard’ del FMI. Por supuesto, como dijo recientemente el Gobernador del Banco Central de Malasia, Ahmad Dom, ‘a pesar de estas perspectivas positivas, no hay lugar para la complacencia. En el contexto de las condiciones rápidamente cambiantes de los mercados, es necesario mantener una permanente vigilancia’. Esto es verdadero para todos los países, y es la clase de actitud que justifica plenamente la confianza de los mercados en las perspectivas de los países que perseveran en estos esfuerzos.”

Obviamente, el señor Camdessus tenía una gran confianza

en Malasia, en las bases y en el manejo de su economía. Sin embargo, hoy se nos está diciendo que los agentes que administran los fondos han perdido la confianza en Malasia debido a la debilidad de los fundamentos de la economía. El ringgit malasio, que había fluctuado entre 2,49 y 2,51 por dólar durante años, comenzó a devaluarse.

La explicación que se dio fue que la economía de Tailandia, nuestro vecino, estaba débil. Sin embargo, ya se había dicho pocos años antes, con motivo de la crisis monetaria mexicana, que Malasia sería el próximo país en crisis. Y ello en circunstancias que México no es vecino de Malasia, ni su economía es similar. El comercio de Malasia es con todo el mundo, y no solamente con un único vecino muy rico.

Había personas que observaban a Malasia y consideraron que ya estaba madura, lista para la cosecha. Ciertamente, todas las dinámicas economías del Sudeste asiático aparecían listas para ser cosechadas.

Cuando continuó la depreciación del ringgit, Malasia limitó las operaciones de cambios internacionales no vinculadas al comercio a 2 millones de dólares. Por un tiempo se detuvo a los manipuladores, pero a continuación se iniciaron las ventas cortas de acciones prestadas con el fin de obtener ringgit. El resultado fue una baja en los índices bursátiles. De este modo, se sumó a la depreciación del ringgit la depreciación de los capitales. Las acciones dadas en prenda bancaria cayeron bajo los niveles de los préstamos. Las transacciones de los accionistas interesados en desprenderse de sus acciones para pagar los créditos bancarios forzaron otra baja de los índices.

Ningún gobierno puede limitarse a contemplar cómo se hace desaparecer la riqueza del país. Se puso fin a las ventas cortas y los manipuladores, furiosos por no poder ya jugar en la bolsa, vendieron sus acciones y los correspondientes ringgit.

En septiembre de 1997, en términos de la tasa de cambio, Malasia ha perdido 23% de su riqueza, lo que incluye los ingresos de los más pobres. La capitalización del mercado accionario, que era la mayor del Sudeste asiático, ha retrocedido en un

60% en ringgit y 70% en dólares.

¿Dónde ha ido a parar ese dinero? No se ha evaporado en el aire. Lo tienen los especuladores, los que hacen ventas cortas y los manipuladores. Esta es gente rica de países ricos. Ellos no tienen escrúpulos para empobrecer a los pobres con el fin de enriquecerse. Su excusa: las economías del Sudeste asiático no eran suficientemente abiertas. No obstante, parecen estar suficientemente abiertas para que estos manipuladores puedan lucrar.

Creemos en el libre comercio, pero ¿significa que debemos aceptar tranquilamente el abuso de la libertad? Cuando Rockefeller llegó a dominar el mercado del petróleo en los Estados Unidos, se promulgaron leyes de protección de la competencia para detener los monopolios que habían perjudicado a otros en los negocios, así como al público en general. Cuando Slater Walker adquirió el control de ciertas empresas y las despojó de sus activos, las autoridades del Reino Unido impusieron la norma que obliga a quien haga una oferta por el 30% de las acciones de una sociedad a hacer una oferta por el resto. De este modo se puso fin a este tipo de aventuras. Más adelante, se estableció que todo adquirente de una participación de 5% o más debe dar a conocer el interés adquirido.

Cuando Allan Boesky y Michael Milken comenzaron a inflar artificialmente el valor de los "bonos basura" y la capitalización de Wall Street bajó en un 30% en cuanto se desprendieron de sus valores, ambos fueron a la cárcel.

Obviamente, cuando se abusa del sistema aceptado y los inescrupulosos y transgresores aprovechan los resquicios, los gobiernos pueden actuar, y han actuado para controlarlos.

El libre mercado funciona bien bajo condiciones normales. Pero cuando enormes fondos ingresan al mercado, los valores de las acciones y las monedas se ven seriamente afectados. Los administradores de los fondos pueden determinar con anticipación los efectos de sus movidas y lucrar con su información. No se diferencian sustancialmente de quienes usan información privilegiada; así y todo, sus operaciones aún se consideran legales.

Se dice que las operaciones de cambio de monedas alcanzan veinte veces el tamaño del comercio mundial. Y nos preguntamos cuál es la contribución de este enorme intercambio a la creación de riqueza para la comunidad internacional. Nadie más que los propios operadores han ganado o perdido dinero. Ellos no contribuyen en nada al bienestar de los pueblos del planeta. Unos pocos dólares para fines de caridad no bastan para compensar la destrucción de las economías, no sólo de poca gente o de un país, sino de regiones enteras. Hasta que estos operadores comenzaron a jugar con las monedas y las bolsas de la región, el Sudeste asiático era la región más dinámica del mundo. Ahora hay una conmoción financiera y estos países tienen pérdidas de miles de millones de dólares.

Para el operador bursátil normal, las ventas cortas son especulativas. Pero cuando se venden enormes cantidades de acciones a futuro, el efecto es el mismo que la liquidación de la correspondiente moneda. Los precios de las acciones caen. Cuando las acciones vendidas han sido prestadas por los bancos y estos las entregan cuando se las requiere, la cantidad de acciones que se liquida es casi ilimitada, ya que se pueden vender una y otra vez, lo que hace bajar los precios cada vez más.

En Malasia, los precios de las acciones bajaron en un 60% o más a raíz de las ventas cortas de estos manipuladores. Obviamente, ellos ganaron mucho dinero. Pero cuando los bancos pidan márgenes a quienes han comprometido sus acciones, muchos de ellos estarán quebrados. Los operadores pequeños sufrirán del mismo modo que lo hicieron cuando Slater Walker despojó a sus empresas de sus activos, o cuando Boesky y Milken manipularon los "bonos basura". Pero los grandes operadores de ventas cortas gozan de la libertad de arrasar las bolsas de valores de los países en desarrollo. De hecho, consideran que están en su derecho. Y se encuentran protegidos, en vez de ser enjuiciados por su papel en la destrucción de la economía de las naciones.

La realidad es que los manipuladores de monedas han hecho retroceder la economía del Sudeste asiático en diez o quin-

ce años. La realidad es que gente inocente ha sido empobrecida por su acción. La realidad es que parecen capaces de manipular a voluntad y con impunidad. El ingreso per cápita de los malayos ha sido reducido de 5.000 dólares a 3.600 en dos meses, en circunstancias que tomó doce años llegar al nivel citado.

Los medios de comunicación controlados por el Norte, adoptando actitudes autocomplacientes, responsabilizaron a los supuestamente incompetentes dirigentes del Sudeste asiático. En forma burda, trataron de provocar acusaciones mutuas entre los líderes de la región con el fin de quebrar su unidad. Cualquier crítica dirigida a los actores involucrados en las operaciones cambiarias provocaría una devaluación adicional de todas las monedas del Sudeste asiático.

Estas son las realidades. Así y todo, los Ministros de Finanzas del Norte rico, así como diversos líderes, elogiaron la manipulación monetaria como un elemento constitutivo del sistema de libre comercio. Ellos exigieron que el Sudeste asiático aceptara su empobrecimiento como prueba de las bondades del libre comercio, y que estos países se abrieran aún más a otros potenciales manipuladores.

¿Cuál es el significado de la democracia, si los gobernantes electos en un país deben someterse a los deseos de los agentes cambistas de otros países que nadie ha designado salvo ellos mismos? ¿Cuál es el significado de la democracia si se niega a los dirigentes elegidos por el pueblo la libertad de manejar la economía de su propio país? ¿Qué hay de democrático en empobrecer a la gente pobre en los países pobres con el fin de forzarlos a aceptar los dictados de los avaros en el Norte rico?

No existe la democracia y no existe la libertad. La libertad de expresión solamente rige para los ricos y sus medios de comunicación. El resto no tiene voz.

Durante cientos de años, el Sudeste asiático fue colonizado y explotado. Después de la independencia, el pueblo había trabajado duramente para reconstruir sus países. Las economías no se construyeron con milagros, sino con mucho sudor, trabajo y lágrimas. La mayoría de su gente todavía es pobre. Aún se

necesitan muchos años de trabajo y lágrimas, y más sudor. Pero muchos de los sacrificios de la mayoría no sirven de nada, porque unos pocos y muy ricos manipuladores de monedas y agentes de ventas cortas decidieron saquear estos países bajo la máscara del libre comercio.

El comercio de monedas y las ventas cortas benefician solamente a unos pocos especuladores y a quienes invierten en sus fondos. Esta gente no paga impuestos a los países de los que derivan sus ganancias y que han empobrecido. Se trata de figuras que operan en las tinieblas, cuyas operaciones distan de ser abiertas. No pareciera existir un registro publicado de las transacciones, de su volumen, de las monedas, de los fondos y de los individuos involucrados. Todo lo que sabemos es que, repentinamente, ciertas monedas se devalúan porque estas figuras tenebrosas han decidido que han perdido confianza en la moneda.

En el pasado, los países —entre ellos los países ricos— se desarrollaron sin el comercio de monedas. De hecho, se desarrollaron sobre la base de tasas de cambio fijas. No cabe duda que el comercio de bienes y servicios puede llevarse a cabo sin comerciar monedas, pero el comercio de monedas no puede existir sin el comercio de bienes y servicios. Por esto, ¿cuál es la razón de que deba existir el comercio de monedas? Está bien el cambio de monedas cuando se trata de financiar el comercio internacional, pero el cambio de monedas en calidad de *commodities* es innecesario e inmoral.

Por bastante tiempo, Malasia ha estado literalmente predicando los beneficios de la política de cooperación para la prosperidad propia y de los vecinos. Los negocios no tienen por qué ser un “juego de suma cero” en que una parte gana a expensas de la otra. Los negocios pueden ser beneficiosos para ambas partes, una situación de “ganancia-ganancia”. Hemos tenido esta experiencia cuando verdaderos inversionistas establecen industrias reales en Malasia, creando empleos y riqueza para el país, y haciendo de éste un buen mercado para los países de donde provienen los inversionistas. Subsecuentemente, Malasia

comenzó a invertir en otros países, creando empleos para ellos con el fin de enriquecerlos. De esta manera, estos países llegaron a ser buenos mercados para las exportaciones malasias.

Una parte importante de los miembros de PECC son los empresarios de la Cuenca del Pacífico. Estoy seguro que ustedes saben que no vale la pena hacer negocios con un país pobre. Los buenos socios comerciales son los países ricos, incluyendo los países en desarrollo ricos. Quien se dedique a empobrecer a estos países estaría en realidad matando la gallina de los huevos de oro. Ustedes no cooperarían para empobrecer los mercados en los que hacen negocios.

A raíz de la devaluación del ringgit, Malasia ya no puede importar todos los productos que solíamos comprar a ustedes. En primer lugar, necesitamos 23% más de nuestro propio dinero para adquirir cualquier producto que estábamos comprando. Encontrar ese dinero extra no será fácil. Aún si necesitamos importar esos productos, debemos recortar por lo menos un 20%. Ustedes perderán un 20% de su mercado malasio.

Además, se nos ha dicho que debemos disminuir el déficit en nuestra balanza de pagos. La única manera real de reducir el déficit es importando menos, puesto que no es tan fácil exportar más. Si desaceleramos nuestra economía para reducir nuestra balanza comercial, ello también implica que no estaremos en condiciones de comprarles los productos que necesitamos. Independientemente de lo que hagamos, sus exportaciones a Malasia se reducirán considerablemente. Ustedes perderán algo debido a nuestro empobrecimiento.

En realidad, el empobrecimiento de otros países no reporta beneficios. Nadie gana algo, ni el país afectado ni el país de aquéllos que socavaron la economía del primero.

Es posible que ustedes sostengan el libre comercio y, en ese contexto, consideren la manipulación de monedas y las ventas cortas como parte de éste. Ello no necesariamente es así. Si no podemos eliminar el comercio de monedas, deberíamos al menos tratar de regularlo. No sería la primera vez que se estaría poniendo fin, controlando o regulando el abuso de un privilegio o derecho.



Como empresarios, ustedes son partidarios de las relaciones estables y predecibles. Cuando Malasia comenzó a atraer la inversión extranjera directa, una de las seguridades que dimos a los inversionistas fue que no habría sorpresas en Malasia. Sabemos que la generación de los retornos de una inversión toma tiempo. Ustedes no invertirán si probablemente habrán cambiado las reglas del juego en tres, cinco o diez años de camino recorrido. Malasia tiene persistencia y mantiene sus políticas. Es un país consistente. Por esta razón, hemos tenido mucho más éxito que otros países en la atracción de inversiones extranjeras de largo plazo.

Los manipuladores de monedas, en cambio, crean incertidumbre. Los cálculos de costos que ustedes han hecho pueden ser adversamente afectados por la revaluación o la devaluación de la moneda. Lo que puede ser bueno para ellos no lo será para ustedes.

No podemos retroceder a Bretton Woods y la tasa fija de cambios. El valor de la moneda de un país debería fluctuar un tanto, simplemente porque los indicadores económicos de los países nunca son constantes, y es necesario que varíen las tasas de cambio entre diferentes países debido a esas diferencias. Ya contamos con numerosos indicadores del comportamiento económico que pueden utilizarse para determinar el valor de la moneda de un país. Tenemos el ingreso per cápita, el Producto Geográfico Bruto (PGB), el Producto Nacional Bruto (PNB), las tasas de crecimiento, y en general los factores denominados "fundamentales" en una economía, todos los cuales pueden tener ponderaciones dentro de un cierto rango. Esto permitirá a los inversionistas y a otros determinar el potencial y el comportamiento económico futuro de un país. Cualquier interesado debe tener la opción de hacer su propia evaluación basándose en estos indicadores y comprar o vender la moneda correspondiente con el fin de financiar el comercio.

Si aspiramos a que el comercio mundial se expanda, no deberíamos apoyar el abuso del libre comercio causado por el comercio de monedas en calidad de *commodities*. Las monedas

no son otras tantas mercancías a granel. Son meramente fichas representativas, sin valor intrínseco, cuyo fin es la facilitación del comercio. Gracias a ellas no tenemos la necesidad de usar el trueque.

Necesitamos tener un *standard* para poder comparar el valor de diferentes monedas. Actualmente usamos el dólar de Estados Unidos, una moneda inestable. Necesitamos diseñar un *standard* que sea menos volátil. Para este fin, podemos usar una canasta común de monedas, en la cual valoramos cada moneda según los correspondientes indicadores económicos. Habrá fluctuaciones de las monedas en la canasta, pero es probable que éstas se compensen mutuamente. Es probable que la canasta, si ha sido construida inteligentemente, permanezca estable. Entonces estaríamos en condiciones de hacer una comparación del valor relativo con un referente estable.

De este modo, seguramente el comercio mundial se vería facilitado y crecería gracias a la eliminación de gran parte de la incertidumbre. Sin embargo, en la medida que la canasta es solamente un valor de referencia, no puede ser transada como ocurre con cada moneda. Todavía tendríamos que comprar la moneda de determinados países y, por lo tanto, todavía habría pequeñas fluctuaciones. Pero las actividades económicas, el comercio, los servicios, etc., estarían menos sujetos a cambios violentos y a la volatilidad que puede causar pérdidas innecesarias.

La gente comercia buscando ganancias. Los verdaderos operadores no son apostadores, sino que quieren comprar y vender a precios conocidos. Si hoy procuran cubrir sus riesgos no es porque lo quieran, sino porque no tienen alternativa. Y no creo que los operadores disfruten esta situación, aunque alguna vez puedan obtener utilidades inesperadas.

Produce náuseas la lectura de la forma obscena en que algunas revistas occidentales parecen disfrutar lo que consideran la caída de los tigres asiáticos. Como en el caso de Diana, en que se hacen denodados intentos de exonerar a los *paparazzi* y de culpar al conductor fallecido (ignorando, por supuesto, que fue la loca cacería de los fotógrafos en motocicletas lo que

forzó al conductor a acelerar), la prensa occidental y aún el Fondo Monetario Internacional están tratando de responsabilizar de toda la situación a los gobiernos de los países asiáticos.

No quiero decir que los gobiernos asiáticos estén totalmente libres de culpa. Pero la situación financiera de algunos países nunca sería tan mala si no hubiera sido por los manipuladores.

Cuando se depreció el baht de Tailandia, la situación no debería haber sido agravada por las ventas masivas de baht que estaban en manos de extranjeros. De hecho, al desprenderse deliberadamente de la moneda, ellos causaron la continuación de la baja.

Pero los demás países del Sudeste asiático no se encontraban en la misma situación económica de Tailandia. Ya he enumerado los sólidos fundamentos de la economía de Malasia. En otros países de la región, nada ha cambiado en lo esencial desde el tiempo en que la confianza era sólida y los inversionistas estaban dirigiendo sus fondos a las respectivas economías.

Sin embargo, debido a los problemas de Tailandia, la pérdida de confianza afectó al resto de los tigres asiáticos. ¿Osaría alguien sostener que las monedas, de no haber sido masivamente lanzadas al mercado, se hubieran devaluado por sí mismas? Con todo, hay gente del Norte rico que insiste que deberíamos aceptar la pérdida de miles de millones de dólares porque el libre comercio es sacrosanto y no puede ser culpado de esta situación.

La crisis presente nada tiene que ver con los valores asiáticos. Los valores asiáticos son el trabajo duro, la disciplina, un fuerte compromiso con la comunidad, la austeridad, la moderación en los placeres de la vida. Ellos no pueden afectar adversamente las sociedades asiáticas. No lo han hecho en el pasado y de hecho contribuyeron al surgimiento de los tigres y dragones asiáticos.

Por otra parte, los valores que motivaron las ventas masivas de los manipuladores son totalmente materialistas, no consideran los problemas de los demás, son insensibles frente a los pobres e inspirados puramente por el deseo de crear un entor-

no económico propicio para que estos agentes puedan continuar sus acciones de explotación.

Nuestra falencia no está en los valores asiáticos. La codicia de unos pocos es lo que ha precipitado las crisis en los países asiáticos.

Hoy, los países del Sudeste asiático son las principales víctimas. Pero, como todos sabemos, México y Brasil también han sido atacados. Igualmente, Sudáfrica y algunos países del Este de Europa. Pareciera que, en cuanto un país en desarrollo se perfila en cierto nivel de riqueza, será arrasado y empobrecido nuevamente.

Estoy consciente que en PECC y muchas otras organizaciones del Pacífico se reúnen miembros del Norte desarrollado y del Sur en desarrollo. La idea de cooperación es una gran idea. La cooperación implica tanto ayuda mutua como mutuo beneficio —una actitud positiva para que ambas partes ganen. Estoy seguro que todos los presentes comparten esa actitud.

La turbulencia en el mercado monetario y el empobrecimiento de los países de la Cuenca del Pacífico no resultan convenientes para los negocios que ustedes realizan, ni a los países con los cuales ustedes hacen negocios. El mundo de los negocios necesita condiciones estables, así como buenos y prósperos mercados. A pesar de sus desmentidos, los principales responsables de la actual conmoción y de la caída en las economías del Este asiático son quienes administran los fondos especulativos. Ellos y sus actividades contrarias a la ética no son buenos para ustedes. Ustedes no perderán nada si ellos no están.

Me gustaría sugerir que terminemos con el comercio de la moneda como una mercancía, y que las monedas deberían estar ligadas a los indicadores económicos de los respectivos países. Quisiera proponer un retorno a la racionalidad, dejando de lado los sentimientos egoístas.

Los tigres y dragones son la cara del Este asiático. Ellos parecen ricos. Pero hay muchos países pobres y gente muy pobre en el Este asiático. Ellos tienen derecho al dinero que se han ganado duramente.

El libre comercio no es una religión proveniente del cielo. Es una invención meramente humana, y tales invenciones pueden ser, en la práctica, horriblemente equivocadas. ¿Cuántos millones de personas murieron porque alguien inventó el comunismo y el nacionalsocialismo? ¿Cuántos países han sido empobrecidos por las teorías de orientación socialista?

El libre comercio está muy bien, pero no es perfecto. De hecho, es defectuoso. Una y otra vez se ha abusado de la libertad del mercado. Los malos elementos y los bandoleros han saqueado el mercado bursátil, los mercados de *commodities*, el mercado financiero y prácticamente todas las demás instituciones económicas, en nombre del libre comercio.

Necesitamos el comercio para ser libres, pero seamos honestos. No puede existir libertad absoluta para cualquier fin. Si la sociedad ha de existir como tal, si la sociedad ha de ser pacífica, estable y próspera, no puede existir libertad absoluta, por la simple razón de que la libertad de uno limita o niega la libertad de otro. La libertad debe, por consiguiente, sujetarse a reglas que la limitan, a leyes y regulaciones en orden a que sea compartida de manera equitativa.

El libre comercio nunca ha sido verdaderamente libre. Aún hoy día, existe un sinnúmero de leyes y reglamentos para asegurar su funcionamiento. Sin estas normas, tendremos solamente mercados anárquicos, en los cuales los fuertes, los que no tienen escrúpulos y los irresponsables explotarán y abusarán del comercio. Para la mayoría de los débiles y pasivos, en la práctica no habrá libre comercio. Para ellos el mercado será regulado por los malos elementos.

Esta es la verdad pura y simple acerca del libre comercio. Las actividades de los operadores del comercio de monedas niegan la libertad a otros, a los pueblos de muchos países y a los países mismos. Por consiguiente, es necesario que regulemos o prohibamos el comercio de monedas, de manera que pueda florecer el libre comercio.

Sé que les resultará difícil aceptar lo que estoy diciendo. No obstante, pensemos en lo que conviene a los intereses del

libre comercio y la prosperidad mutua. En nombre de la cooperación económica, cooperemos para hacer del mundo de los negocios un mundo más seguro, a resguardo de los Milkens y los Boeskys y aquéllos de la misma especie.

## DISCURSO DEL SEÑOR RENATO RUGGIERO, DIRECTOR GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

Reuniones como la XII Reunión General Internacional de PECC (Pacific Economic Cooperation Council), han adquirido cada vez mayor importancia para el sistema mundial de comercio. Ellas son importantes porque hacen resaltar aún más la creciente influencia de la vasta región del Pacífico al dar forma a la agenda económica mundial. Pero también son importantes porque demuestran de manera concreta la creciente convergencia de intereses a través de los océanos, las regiones y los distintos niveles de desarrollo, proceso que brinda un poderoso y nuevo factor catalizador para el crecimiento de la economía global.

Ciertamente la economía actual, y el lugar que el comercio tiene en ella, ha cambiado y dista mucho de la que existía cuando PECC se reunió por primera vez en 1980. El año 1997, por primera vez en la historia, el comercio mundial superó los 6 mil millones de dólares, es decir, aumentó 14 veces desde 1950. La relación entre comercio y producción mundial actualmente supera el 22%, lo que contrasta con el apenas 7% de hace cuatro décadas. Y, mientras se estima que el comercio global mundial crecerá en un 7% al año en términos reales, esta cifra podría duplicarse en 18 años.

La red de rápida expansión de inversión extranjera es un signo aún más impresionante de la creciente integración. Los flujos de inversión extranjera directa mundial aumentaron seis veces en la década después de 1986, para llegar casi a los 350 mil millones de dólares anuales, elevando el capital mundial de inversión extranjera directa a más de 3,2 trillones, lo que equivale al doble del nivel de 1990.

La cobertura de los flujos de inversión extranjera directa a

nivel mundial también está cambiando. Los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo y las economías en transición crecieron en un tercio para llegar a un récord de 245 mil millones de dólares en 1996, seis veces la cantidad de ayuda oficial para el desarrollo, y un aumento de más de seis veces sobre el promedio de ingresos para el período 1983-1989.

Además del aumento de las inversiones y del comercio, ahora agregamos una tercera dimensión al proceso de integración global, una dimensión en la que las nuevas tecnologías digitales y de comunicación están creando la realidad del comercio electrónico sin fronteras en importantes sectores. Esta economía emergente, sin fronteras e informatizada tiene como símbolo a Internet, que desde su creación hace 25 años duplica anualmente su tamaño, a tal punto que en el año 2000, 550 millones de personas (casi el 10% de la población) tendrá acceso a esta red.

Así como la globalización del comercio y la inversión ha cambiado el rostro de la manufactura en todo el mundo, la llegada de la economía electrónica sin fronteras promete transformar el sector de los servicios. En el pasado se pensaba que era difícil o casi imposible comercializar la mayoría de los servicios porque la "exportación" requería la presencia en un mercado extranjero.

Hoy, gracias al microchip y a la fibra óptica, cualquier servicio que pueda ser digitalizado y transmitido electrónicamente puede producirse y entregarse prácticamente en cualquier parte del mundo en cosa de segundos. Los programas computacionales, la información médica, los programas educacionales, los servicios legales y arquitectónicos, podrían todos convertirse en parte de un medio con menos fronteras y cada vez más competitivo, donde cada país y cada negocio operaría en un mercado mundial "virtual".

He hecho referencia a estos importantes cambios en la economía mundial para destacar el simple hecho de que el comercio, como también el sistema internacional de comercio, han llegado a ocupar un lugar cada vez más importante para la pros-



peridad y seguridad del planeta.

Esta verdad básica subyace en todos los progresos logrados y los que se están logrando en la liberalización de nuevos sectores de la economía mundial. Sólo en 1997 hemos alcanzado acuerdos para liberalizar los servicios globales de telecomunicaciones y productos de tecnología de la información, cuya cobertura comercial equivale a la suma del comercio mundial en agricultura, automóviles y textiles. Estas son las iniciativas liberalizadoras más importantes desde la Ronda Uruguay; de hecho son una nueva ronda, pero con otro nombre. Pero más importante aún, hemos dado un gran paso adelante al incluir el comercio tecnológico del próximo siglo en un sistema basado en reglas, susceptibles de ser ejecutadas eficazmente.

El tercer elemento de la estructura será la conclusión exitosa, en diciembre de 1998, de las actuales negociaciones sobre servicios financieros. Al igual que las tecnologías de telecomunicaciones o información, los servicios financieros no pueden ser vistos a la luz de un paradigma obsoleto de importadores o exportadores, Norte y Sur. Todos los países están interesados en una mayor liberalización en este sector porque todos están interesados en construir un sistema financiero sólido y estable. La liberalización fomenta la inversión, lo que se traduce en mayor acceso al capital, a la tecnología y a una red financiera cada vez más globalizada.

Me gustaría recordar que esta negociación tiene una larga historia. La primera etapa comenzó al finalizar la Ronda Uruguay. Sin embargo, se requería más tiempo para concluirla, por lo que las negociaciones se extendieron hasta julio de 1995. En ese entonces, Estados Unidos consideró que el resultado no era suficiente y se acordó una nueva extensión hasta diciembre de 1997.

La razón por la que menciono esos plazos es porque durante ese período hemos hecho importantes avances. En las dos primeras etapas, reunimos 97 compromisos obligatorios para la liberalización. En la fase tercera y actual, hemos agregado 19 ofrecimientos, los que representan a 33 países. Este es un avan-

ce significativo, pero aún no es suficiente para llegar a una conclusión satisfactoria. Debemos usar el tiempo restante en resolver las dificultades que aún nos quedan.

En las recientes reuniones del Banco Mundial con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Hong Kong, tuve diversas contactos bilaterales y participé en un seminario al que asistieron muchos de los países aquí presentes. Nadie, y recalco que nadie, se pronunció en contra del evidente interés propio en una mayor liberalización de los servicios financieros. Por esa razón, insto a los países presentes a contribuir al máximo para alcanzar un objetivo que hará de cada uno de ustedes verdaderos ganadores.

En esta negociación, hay algo que debe quedar en claro: tenemos una responsabilidad compartida, lo que implica que cada participante debe hacer su propio aporte para lograr el éxito.

Algunos sostienen que los plazos de esta nueva fase en el proceso de liberalización de los servicios financieros no son apropiados debido a los recientes acontecimientos en los mercados del Sudeste asiático. Al respecto me gustaría hacer dos comentarios.

Primero, no existe contradicción alguna entre continuar con el proceso de liberalización y mejorar la estabilidad financiera en una de las regiones económicas más importantes del mundo. Ello se debe a que los compromisos para liberalizar los servicios financieros bajo el GATT (General Agreement for Trade and Tariffs) de ninguna manera comprometen la capacidad de los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para alcanzar políticas macroeconómicas reguladoras idóneas. Por el contrario: los compromisos para liberalizar requieren la adopción de políticas macroeconómicas reguladoras idóneas, que es el *sine qua non* de un sector financiero saludable.

Por tanto, podemos prever con certeza que la conclusión exitosa de las actuales negociaciones, el 12 de diciembre de 1997, producirán inmediatamente un efecto altamente beneficioso en los mercados, y representarán un gran paso hacia la

plena instauración de la estabilidad y confianza financiera en el Sudeste asiático.

La profundización de las reglas de la OMC puede y debe ir a la par con la ampliación de la participación en el sistema. A fines de octubre de 1997, la OMC tendrá una Reunión de Alto Nivel con UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development), el Centro de Comercio Internacional (International Trade Center, ITC) y las principales instituciones multilaterales financieras para crear un nuevo enfoque integrado frente al problema de la marginación económica. El objetivo general es lograr una estrategia integrada para el desarrollo, que vincule la asistencia técnica y el uso de nuevas tecnologías, de manejo de las políticas y acceso a los mercados, y que reconozca la naturaleza cada vez más integrada de la economía global.

Por supuesto que existe otra dimensión importante en la universalidad: la necesidad de facilitar el acceso de aquellos países que aún están fuera de la OMC sin comprometer las reglas básicas, derechos y obligaciones del sistema, pues a medida que aumenta el papel y la importancia de la OMC en la economía internacional, también aumenta su fuerza gravitacional sobre aquellos países que todavía están fuera del sistema. Más de cincuenta países ya han ingresado a la OMC a partir del 1 de enero de 1995, aumentando así la cifra a 132 miembros, mientras que otros 29 países están actualmente negociando su incorporación.

La exitosa incorporación de China, Rusia y los demás candidatos es crucial para que la OMC pueda manejar un sistema comercial de proporciones y alcance a nivel mundial. Pero al mismo tiempo, ser miembro de la OMC es un requisito necesario dentro de los esfuerzos de estos países para asegurar sus relaciones comerciales con el mundo y reforzar sus procesos internos de reformas.

Al comenzar mi exposición, señalé que organismos transnacionales como PECC tienen un significativo papel que desempeñar en la forma que tomará el nuevo orden económico mundial. Permítanme explicarles la razón de ello. En los años

ochenta y principios de los noventa, se temió que el regionalismo se volcara hacia el interior y que un sistema competitivo de bloques regionales opacara el orden multilateral. Hasta ahora, ese temor ha sido infundado. Por el contrario, a través de nuestros sucesivos éxitos en la liberalización del comercio en las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y de nuestros actuales avances en los servicios financieros y negociaciones de incorporación, es evidente que estamos frente al resurgimiento de una nueva prominencia de la OMC en el manejo del sistema económico internacional.

No obstante, ello no debiera cerrarnos los ojos ante los posibles peligros. Un potencial riesgo asociado a la actual proliferación de acuerdos regionales es la posible fragmentación de las reglas que rigen el comercio internacional. Una red de acuerdos extendida por todo el mundo podría traducirse en una incalculable cantidad de regímenes diferentes cuyas empresas deben aprender a operar desde dentro para abastecer los mercados, de modo que la idea original y todo el esfuerzo de construir un sistema multilateral de derechos no discriminatorios para facilitar las relaciones comerciales a nivel mundial podrían verse amenazados. ¿Cómo nos aseguramos de que las diversas vías regionales lleguen a una meta en común, cual es el sistema mundial abierto con reglas globales?

Otro tema clave es si los fundamentos del sistema de comercio mantendrán la no discriminación según aparece en los dos principios fundamentales de Trato Nacional y Nación Más Favorecida. Los acuerdos regionales, por naturaleza preferenciales, son una excepción al Trato de Nación Más Favorecida. Cuando el número y la extensión de estas excepciones concedidas a las naciones más favorecidas llegan a un nivel importante, esa excepción puede transformarse en la regla y el sistema multilateral podría verse sustancialmente alterado.

El punto clave es que aunque el regionalismo puede ser un importante complemento del sistema multilateral, éste no puede ser un sustituto. En otras palabras, la solución es globalizar el regionalismo, y no regionalizar la globalización.

La explicación para este nuevo impulso de la OMC se halla principalmente en los cambios económicos que señalé previamente. Primero, el proceso de globalización en sí refuerza la lógica de un sistema universal no discriminatorio. A medida que las empresas internacionalizan cada vez más su producción y sistemas de distribución y, a medida que las economías se integran cada vez más, desde el punto de vista económico nadie desea contar con un sistema de comercio fraccionado y con reglas fragmentadas, siendo la elaboración de reglas multilaterales en la OMC la mejor opción para todos.

Segundo, estamos en un mundo cada vez más caracterizado por tecnologías sin fronteras, donde la actividad económica poco a poco se irá dando en un espacio económico único y global, sin importar la distancia, el tiempo ni las fronteras. En esta economía sin fronteras, la lógica de la preferencia regional comienza a perder su significado.

Sin embargo, la presencia del impulso multilateral no puede ser vista como una tendencia inevitable o irreversible. En casi todos los países hay un debate sobre el libre comercio y la globalización. Carecemos de un mensaje claro, un mensaje que dé una visión equilibrada entre los desafíos y las oportunidades de una economía cada vez más global y libre de fronteras. En los mensajes que se entregan al público suele darse un mayor énfasis a los desafíos y no a las oportunidades; debemos revertir esa situación. Todos los hechos, cifras y pronósticos de las principales instituciones financieras internacionales destacan la magnitud de las oportunidades que se abren ante nosotros.

En 1998 no sólo tendremos la Segunda Conferencia Ministerial de la OMC, sino también celebraremos el aniversario número cincuenta del sistema de comercio multilateral. Estamos preparando una gran celebración de alto nivel para este importante acontecimiento en Ginebra, y sé que diversos países tienen planes en curso para celebrar a nivel nacional. Confío en que será la ocasión de enviar, a los más altos niveles posibles, un mensaje de confianza en el futuro del sistema económico mundial y el alcance sin precedentes de las oportunidades para

el desarrollo, el crecimiento y el trabajo que éste ofrece. También es un mensaje para mejorar cada vez más las posibilidades de luchar contra la pobreza y permitir un acceso más equitativo a la información y educación a todos los países que deseen participar.

Vuestro Consejo también puede desempeñar un papel activo en la promoción de la toma de conciencia frente al significado de este aniversario número cincuenta. Será una oportunidad no sólo para celebrar el aporte del sistema a la prosperidad y estabilidad, sino también para reafirmar su valor cada vez mayor en un mundo integrado.

Estamos en el umbral de una nueva era y un nuevo siglo; es una ocasión para formar un amplio círculo de crecimiento económico y desarrollo para otros cincuenta años y más. Muchas de las barreras que nos dividieron en el pasado se están derrumbando, mientras que los lazos de la tecnología y el comercio nos acercan cada vez más. PECC ha contribuido en ese proceso al tender un puente entre el Pacífico, entre los países desarrollados y en desarrollo, entre empresas, académicos y gobiernos. Lo anterior seguirá siendo esencial cuando enfrentemos los desafíos y oportunidades del nuevo siglo, y a todos les deseo mucho éxito en la tarea.

## DISCURSO DEL SEÑOR JOSÉ MIGUEL INSULZA, MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE

Chile se está vinculando de manera cada vez más estrecha a las economías de Asia-Pacífico. Con ninguna otra región del mundo nuestro comercio exterior ha crecido de manera tan marcada y sostenida. En la actualidad, más de la mitad de nuestras exportaciones y de nuestras importaciones se realizan con Asia-Pacífico. Cerca de dos tercios de las inversiones directas extranjeras que recibe nuestro país proceden de Asia-Pacífico, observándose un aumento sostenido desde 1990. Asimismo, nuestros empresarios han empezado a invertir significativamente en algunas economías de esa área. Inicialmente, estas inversiones se han concentrado en nuestros vecinos latinoamericanos del Pacífico —en particular, Perú, Colombia y México— pero también se empiezan a desarrollar proyectos de gran interés en la República Popular China, Malasia y Filipinas.

Nuestro país comparte plenamente el dinamismo de las economías de Asia-Pacífico. Las realidades de la interdependencia no han sido ajenas a este éxito. Las economías de esta parte del mundo han ido despegando, gracias al esfuerzo y la creatividad de sus sociedades y a la práctica de un regionalismo flexible y abierto. El intercambio de bienes, servicios, capitales y tecnologías en la Cuenca del Pacífico se ha expandido a tasas desconocidas en otras latitudes. Los logros de Asia-Pacífico en materia de desarrollo tecnológico, comercialización y aumento de la productividad no tienen paralelos en el mundo. También sabemos que gran parte de estos logros fueron posibles gracias a reformas educacionales de gran alcance.

Contrariamente a lo que algunos sectores piensan, estos grandes logros económicos fueron alcanzados simultáneamente con una gran inversión social. Esta fue realizada de manera inteligente y eficiente por el Estado, con el fin de erradicar el

flagelo de la pobreza y de reducir la enorme brecha que separaba a los ricos y los pobres en muchas sociedades asiáticas.

Las perspectivas para el futuro del comercio regional en la Cuenca del Pacífico siguen siendo alentadoras. Se estima que durante los próximos dos años la expansión de las exportaciones de los países de PECC (Pacific Economic Cooperation Council) se mantendrá en una tasa anual superior al 8%. Los países en desarrollo, tanto de Asia como de América Latina, harán una contribución muy significativa a este crecimiento.

Chile asigna una importancia crucial a las metas de liberalización del comercio y de las inversiones adoptadas en la Cumbre del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), celebrada en Bogor en 1994. Creemos que estas metas constituyen uno de los elementos centrales de identidad de la comunidad del Pacífico y uno de los principios rectores de APEC. El fortalecimiento del sistema comercial multilateral, la expansión del comercio regional y global y el mejoramiento de las reglas y procedimientos de inversión, realizados de una manera consistente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), representan los objetivos centrales de nuestra asociación.

Como la región económicamente más dinámica del mundo, a Asia-Pacífico le corresponde un papel de liderazgo en el camino hacia la plena liberalización del comercio mundial. Nuestra región debe servir como un precedente en este terreno. Para ello nos fijamos una meta especialmente ambiciosa en Bogor, adoptamos en 1995 en Osaka un plan general de acción, y luego planes de acción específicos individuales y colectivos en Manila en 1996. Por cierto, la visión sigue siendo necesaria, pero ya es tiempo de transformarla en acciones concretas. Por ello, es importante examinar cómo estamos progresando en la implementación de los tres pilares de la cooperación en Asia-Pacífico: liberalización del comercio y las inversiones, facilitación del comercio y las inversiones, y cooperación económica y técnica.

Apreciamos los esfuerzos que las economías de Asia-Pacífico están desplegando para implementar los compromisos que



adoptaron en la ronda inicial de los planes individuales de acción presentados en Manila en noviembre pasado. Estos incluyen cientos de medidas cuyos resultados podrán comprobarse en los próximos años. Por cierto, esperamos que los programas de acción individual puedan ser actualizados y mejorados en nuestra reunión de noviembre, en el marco de la Cumbre de Líderes de Vancouver.

También reconocemos que APEC está empezando a centrar su atención en las barreras no arancelarias, que siguen representando un obstáculo formidable para la liberalización del comercio regional y mundial.

Valoramos las medidas de facilitación del comercio y de las inversiones que se están empezando a adoptar en el contexto de Asia-Pacífico. Sabemos que ellas son indispensables para facilitar los negocios en áreas tan cruciales como las telecomunicaciones, infraestructura, energía, aduanas, etc. Lo mismo puede afirmarse respecto de las bases de datos y la información que se está poniendo al servicio de todo el público interesado en torno a los aranceles o reglas de origen que afectan al comercio de bienes. Estas medidas no reciben la atención de los grandes medios de opinión, pero constituyen un componente esencial en la intensificación de los vínculos comerciales en nuestra área.

También estamos avanzando en materia de cooperación económica y técnica. Las prioridades que fueron establecidas en la Cumbre de APEC de Manila son de gran relevancia para todas nuestras economías y no podían ser más oportunas: desarrollo de recursos humanos, promoción de mercados de capitales seguros y eficientes, fortalecimiento de la infraestructura económica, utilización de las tecnologías del futuro, promoción de un crecimiento sostenible con el medio ambiente y estímulo de las pequeñas y medianas empresas. Estamos seguros de que los resultados de estas líneas de trabajo se empezarán a hacer visibles en los próximos años.

En la base de todos estos esfuerzos se proyecta un nuevo tipo de regionalismo, más abierto y más flexible. Un regionalis-

mo que se plantea con sentido práctico hacia el futuro. Un regionalismo más elástico, menos formal y menos institucionalizado que el que se ha desarrollado en otras regiones del mundo. La flexibilidad y la fluidez con que se ha desarrollado este proceso han representado su principal ventaja. No deja de ser significativo que en las últimas décadas la regionalización económica, medida en porcentajes del intercambio comercial y de flujos de inversión, haya sido mayor en Asia-Pacífico que en Europa o en Norteamérica.

Es precisamente este marco el que explica la fructífera interacción que se produce entre los distintos foros del Pacífico: PECC, APEC, PBEC (Pacific Basin Economic Council) y ABAC (APEC Business Advisory Council), que realizó una importante reunión en Chile. Cada una de estas entidades aporta un elemento distinto pero esencialmente complementario en la construcción de esta comunidad del Pacífico en la que participamos.

Pero nuestra comunidad del Pacífico no ha sido nunca una sociedad de alabanzas mutuas y debemos examinar nuestras limitaciones y preguntarnos sobre el futuro. Más aún, cuando todavía existe un considerable escepticismo en torno a las metas que establecimos en Bogor.

En este sentido, la interrogante crucial que corresponde plantearse es si podremos mantener la naturaleza y el ritmo de la liberalización en Asia-Pacífico.

Para Chile, esta no es una pregunta meramente retórica. El total de nuestro comercio exterior de bienes y servicios representa más de la mitad de nuestro Producto Interno Bruto (PIB). Las exportaciones constituyen un elemento clave en nuestra estrategia de desarrollo, que nos ha permitido crecer a una tasa promedio superior al 6% durante esta década. Así, la liberalización de nuestros principales mercados contribuye de manera decisiva a las posibilidades de desarrollo de nuestra población. Cada medida que se adopte para reducir un arancel o eliminar una barrera no arancelaria que afecta a un producto o servicio chileno, significa mayor prosperidad y calidad de vida para nuestros ciudadanos, sean trabajadores o empresarios.

El proteccionismo es uno de los grandes enemigos de nuestro desarrollo. Prácticamente no pasa un mes sin que debamos desplegar esfuerzos, a menudo silenciosos, para contrarrestar una medida proteccionista en contra de algún producto chileno. Y virtualmente cada año debemos enfrentar alguna acción mayor destinada a obstaculizar el ingreso a algún mercado relevante de un producto de exportación importante de nuestro país. En Chile, la preocupación por el proteccionismo va mucho más allá de los empresarios y del gobierno. Es que muchos chilenos modestos han comprendido que sus posibilidades de superación personal dependen de mercados mundiales cada vez más abiertos y transparentes.

De ahí la expectativa que han despertado las metas de liberalización que fijamos en Bogor. De ahí, también, la preocupación que empieza a manifestarse cuando el impulso hacia la liberalización comienza a hacerse menos evidente.

Existen tres ámbitos de acción complementarios para la liberalización del comercio y de las inversiones. Primero, está la apertura unilateral, que las economías emprenden para mejorar su competitividad y eficiencia. Segundo, está el sistema comercial multilateral, que proporciona reglas y disciplinas para regular el comercio de bienes, servicios y propiedad intelectual y garantizar un acceso no discriminatorio, estable y predecible a los mercados. La Ronda Uruguay, completada en 1994, llevó a la adopción de compromisos muy importantes para reducir las barreras que afectan a los bienes y, por primera vez, incluyó también medidas en materia de servicios y agricultura. Tercero, están las agrupaciones regionales y subregionales y los acuerdos bilaterales que conducen al libre comercio.

Durante las últimas dos décadas Chile impulsó la apertura unilateral de su economía, que fue complementada mediante una participación activa en las negociaciones multilaterales del GATT (General Agreement for Trade and Tariffs). El énfasis en la apertura unilateral nos hizo más competitivos y tuvo un papel decisivo en nuestra inserción internacional. Hoy nuestro país mantiene uno de los aranceles más bajos de América Latina.

Pese a ello, el Gobierno ha anunciado su intención de seguir reduciéndolo. Estos logros son irrenunciables, pero no excluyen esfuerzos complementarios para obtener la apertura de nuevos mercados para nuestros productos y consolidar nuestra presencia en ellos. De ahí que esta estrategia haya debido complementarse con avances en las negociaciones multilaterales y la inserción del país en zonas de libre comercio regionales, subregionales y bilaterales.

Chile está haciendo un aporte constructivo al avance de las metas de la OMC. El último informe elaborado por la Secretaría de esta entidad sobre Chile destaca que nuestra política comercial es "libre y transparente". Creemos que los resultados de la implementación alcanzados durante los primeros años de la OMC son, en general, satisfactorios. Sin embargo, nos inquieta la lentitud y debilidad que se observa en el cumplimiento de muchos compromisos. Nos preocupan los problemas suscitados en la aplicación de las obligaciones contenidas en ciertos acuerdos de importancia para Chile, como el Acuerdo Agrícola, el Textil, los TRIMS (Trade Related Investment Measures) y el Acuerdo de Subvenciones. Esto se agrava más con los problemas de transparencia que dificultan la vigilancia multilateral. También nos frustra el lento avance de las negociaciones en el área del comercio de servicios.

No se puede eludir la necesidad y responsabilidad de dar un renovado impulso a la agenda de la OMC, cumpliendo de manera equilibrada lo pactado en Marrakech y preparando el camino hacia la Ronda del Milenio. Recordemos que el próximo año se celebrará el primer medio siglo del sistema multilateral de comercio.

El pleno éxito de las negociaciones comerciales multilaterales constituye nuestra máxima aspiración y es el complemento lógico de una apertura unilateral. Sin embargo, el régimen del comercio mundial dista mucho de ser perfecto. Ante esta situación, y sin renunciar a sus aspiraciones multilaterales, Chile está siguiendo una política de inserción múltiple, que incluye la celebración de acuerdos de liberalización recíproca y el for-

talecimiento de otros instrumentos de cooperación económica con nuestros principales socios en el mundo.

Esta política se ha orientado de manera prioritaria hacia América Latina, que emerge nuevamente como una de las regiones de crecimiento más dinámico. En un mundo convulsionado e incierto, nuestra región se proyecta como una verdadera tierra de oportunidades, caracterizada por un consenso creciente en torno a los grandes principios que han de regir la vida política y económica de nuestros países y en que se ha logrado conciliar la democratización política con la liberalización económica.

Chile negoció un acuerdo de libre comercio con MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y está vinculado por una serie de acuerdos con otros países latinoamericanos. En 1997 suscribimos un convenio de libre comercio con Canadá que tiene un carácter marcadamente innovador. Hemos acogido muy positivamente el interés que en reiteradas ocasiones ha manifestado la administración estadounidense en negociar un acuerdo de libre comercio con nuestro país, que situamos en el marco más amplio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Creemos que este acuerdo representaría un instrumento de gran valor para mejorar las condiciones de acceso a uno de nuestros principales mercados en el mundo, para mejorar significativamente nuestro acceso a capital y tecnología, y para estimular la competitividad de nuestra economía. Y, al igual que muchas otras economías de Asia-Pacífico, estamos interesados en negociar un mejor acceso al mercado de la Unión Europea, que sigue absorbiendo una cantidad muy significativa de nuestras exportaciones.

Valoramos mucho nuestra participación en APEC. Pero advertimos problemas en el avance hacia la liberalización plena del comercio. Primero, nos parece que el ejercicio de comparación de los Planes de Acción Individual (Individual Action Plans, IAP) ha sido claramente insuficiente. Con la excepción de un pequeño grupo de economías, los planes que se han propuesto parecen incompletos, no explicitan que la meta final

sea el libre comercio y no señalan cómo se ha de llegar a ella. Sólo unas pocas economías se han mostrado dispuestas a someter sus respectivos planes a un examen colectivo.

Segundo, la liberalización sectorial, que ha despertado entusiasmo en algunas economías, afecta directamente el principio de la cobertura integral, que con tanto esfuerzo adoptamos en la Cumbre de Osaka. Lejos de representar un avance, Chile considera que el enfoque sectorial es un retroceso. No es muy aventurado pensar que se favorecerán los sectores más fáciles e innovadores y se dejarán de lado los más difíciles, con el agravante de que después no quedarán incentivos para liberalizar los sectores más protegidos.

Por definición, la apertura sobre una base sectorial tiene que hacerse extensiva a todos los socios comerciales miembros de la OMC, ya que no puede justificarse como parte de una zona de libre comercio. En caso de que se trate de sectores en que economías que no pertenecen a Asia-Pacífico tienen una participación relevante, éstos deberán ser incluidos en la iniciativa. De este modo, se pierde la singularidad del proceso de APEC.

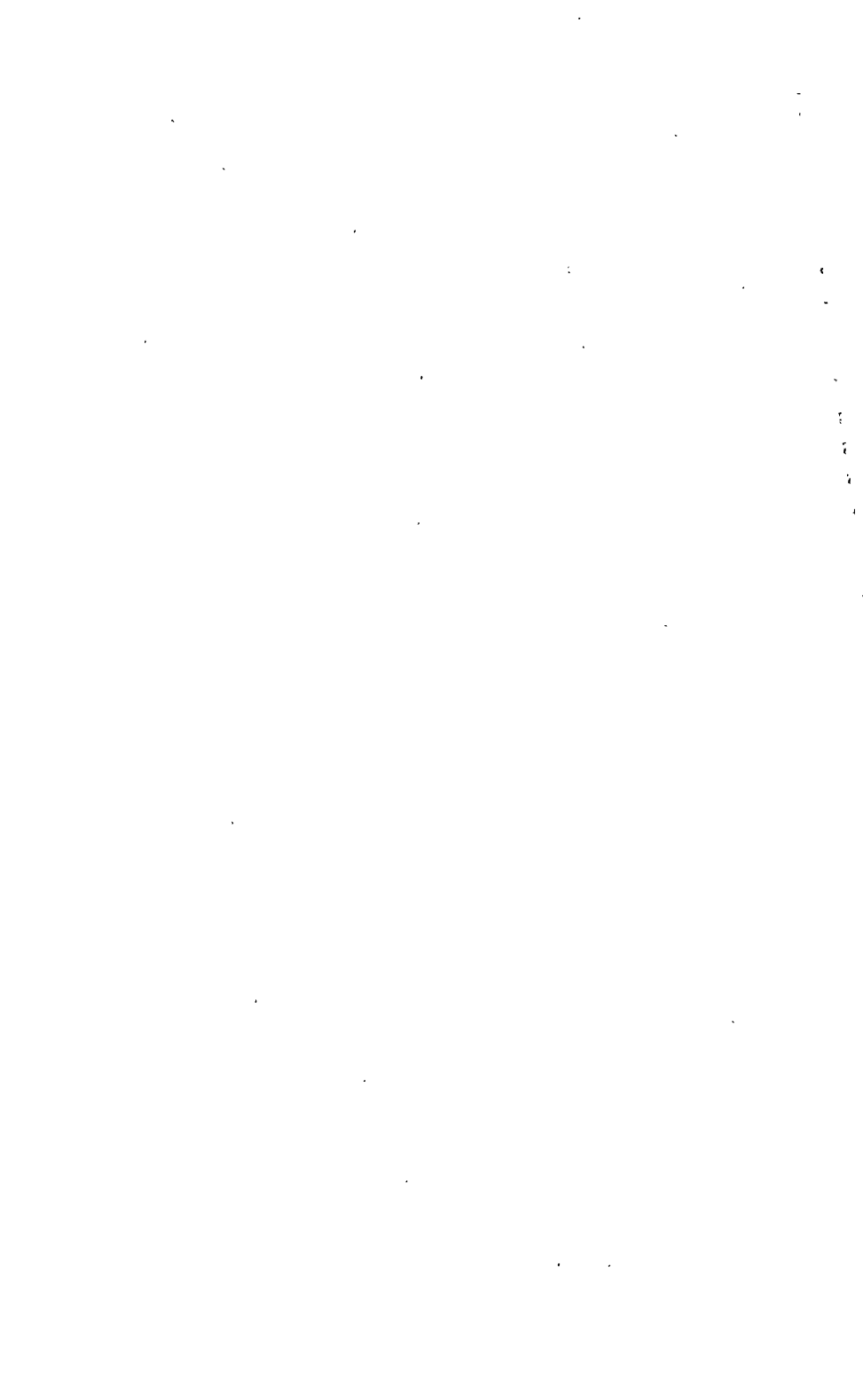
En el caso concreto de Chile, la existencia de un arancel único para todos los productos, que resultó clave para impulsar la apertura de nuestra economía, resulta incompatible con las iniciativas sectoriales. Pero ello no significa que nos estamos quedando al margen del proceso APEC. Por el contrario, Chile presentó en la última reunión Senior Officials Meeting (SOM) una propuesta tendiente a reducir los aranceles en forma anticipada en un 25% como promedio ponderado de todos los bienes, en un plazo breve (1998/1999). Por cierto, se trata de un compromiso integral, esto es, que no se restringe sólo a los sectores que nos interesaría abrir en otros mercados.

Chile mantiene y ha profundizado una política comercial abierta y transparente para bienes y servicios, que se complementa con un régimen de inversiones de características similares. Todo ello, con pleno apego a las disciplinas multilaterales administradas por la OMC. Los beneficios de esta política, que

cuenta con un amplio respaldo en todos los sectores de la vida nacional, nos permiten reiterar nuestra intención de cumplir cabalmente los compromisos que hemos asumido en los foros económicos de Asia-Pacífico.

PECC ha ejercido una gran influencia en el fomento de la liberalización del comercio y de las inversiones en la Cuenca del Pacífico. Tanto los empresarios como los académicos que participan en este foro conocen las potencialidades del libre comercio y las posibilidades de la cooperación económica en el área más dinámica del mundo.

Quiero aprovechar este foro para instar a que todas las economías de Asia-Pacífico revisen críticamente sus ofertas de liberalización, a que se sometan al ejercicio de la comparación, y a que reafirmen su compromiso con el flujo libre e integral de bienes y servicios en nuestra región y en la economía global.





DISCURSO DEL SEÑOR GRIGORY KARASIN,  
VICEMINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA  
FEDERACIÓN RUSA

Rusia pertenece a Asia y a la región del Pacífico tanto como a Europa. Los líderes políticos del país siempre han estado convencidos, ahora más que nunca, de que el futuro de Rusia está estrechamente ligado a la región de Asia-Pacífico. Nos interesa la paz, la estabilidad, el desarrollo económico y la prosperidad de la región. Por esa razón, el desarrollo del comercio y de las inversiones y, en general, de la cooperación económica con países de Asia-Pacífico es una de las metas estratégicas más importantes de la política exterior rusa, para el futuro a corto y largo plazo.

Los factores que necesitan esta prioridad son objetivamente de naturaleza de largo plazo. Están determinados por los intereses nacionales de Rusia y por la modalidad de mercado de su economía.

La mayor parte de nuestro territorio se ubica en la región de Asia-Pacífico (29 de un total de 89 regiones de la Federación Rusa se ubican en la parte asiática del país, incluidas diez en el Lejano Oriente). Siberia y el Lejano Oriente ruso poseen vastos recursos naturales, y la futura prosperidad del país en su totalidad depende en gran medida de un desarrollo equilibrado y sustentable de su parte asiática.

Al mismo tiempo, la parte asiática de Rusia y sus recursos naturales podrían ser vistos como un potencial para el desarrollo futuro de toda la humanidad. Usar estos recursos en forma racional es una tarea de orden mundial. De hecho, el avance tecnológico del mundo probablemente hará que dichos recursos sean más accesibles ya a principios del próximo siglo. Sin embargo,

incluso las economías dinámicas de esta parte del planeta que cada vez buscan más recursos para el futuro, deberían comenzar a pensar en el uso efectivo de los recursos que ofrece Rusia.

Los países de Asia-Pacífico constituyen más del 20% del comercio exterior de Rusia, lo que el año pasado se tradujo en más de 30 mil millones de dólares. En las regiones de Siberia y el Lejano Oriente ruso, el grado de compromiso con la integración a Asia-Pacífico es dos o tres veces más que el promedio nacional.

Estamos plenamente conscientes de que la interdependencia y el progreso económicos son la mejor base para un desarrollo sustentable y seguro. No hay mejor manera de asegurar la mantención de la paz y la prosperidad de una nación que a través del comercio y el intercambio de inversiones. Los impresionantes resultados de la integración económica en la región de Asia-Pacífico son una prueba fehaciente de la validez de esta conclusión y de la necesidad de fomentar un mayor progreso en el área. Rusia, por su parte, también vislumbra la ampliación e intensificación de la cooperación económica con los Estados que integran Asia-Pacífico como un factor que contribuye a sus propias reformas y a la creación de un ambiente económico nacional más estable.

Existen claros indicios de que la economía rusa está avanzando hacia una estabilidad relativa. La reducción de la producción industrial se ha detenido. En junio de 1997, por primera vez en los últimos años, aumentó en un 2%, en un 5% en julio y en un 4% en agosto. La inflación en el mismo período prácticamente se ha mantenido en un nivel cero. El programa de privatización, componente principal de las reformas económicas rusas, ha entrado a su fase final. La participación del sector no estatal en la producción económica total ha alcanzado el 75%.

Quisiéramos hacer nuestros los principios básicos de PECC (Pacific Economic Cooperation Council), como el respeto mutuo y la igualdad, el beneficio recíproco, la asociación constructiva y la armonización de posiciones, sin dejar de respetar la independencia de cada país. Precisamente esa es la postura que

Rusia tomará con respecto a su cooperación hacia los otros países de PECC.

En nuestras actividades en esta área nos guían los principios de la integración regional adoptados en la IX Reunión General de PECC. En Rusia estamos resueltos a adherir irrestrictamente a los acuerdos incluidos en el Plan de Acción de Osaka de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), y a acoger las principales disposiciones de otros documentos oficiales del PECC y APEC tendientes a lograr el objetivo, a largo plazo, de asegurar el comercio y las inversiones libres y abiertos.

Creemos que el principio de "regionalismo abierto", fundamental para la integración de Asia-Pacífico y único para las asociaciones comerciales y económicas de este tipo, debiera ser visto como una unidad absolutamente coherente que cumple con los requerimientos de un sistema de comercio multilateral y con las reglas y principios del General Agreement for Trade and Tariffs (GATT) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Como país que participa activamente en las negociaciones para ingresar a la OMC, Rusia apoya plenamente los principios fundamentales de dicha organización y los toma en cuenta al determinar su régimen de comercio exterior.

Poco tiempo después de que Rusia lanzara sus reformas económicas, logramos alcanzar una liberalización a gran escala del sistema nacional de comercio. Hoy ya no aplicamos restricciones cuantitativas que pudieran ser contrarias a la normativa del comercio multilateral. En lo que respecta a las operaciones de importación, nuestro arancel aduanero, bastante liberal, es el principal instrumento regulador del comercio exterior del país.

Rusia acoge la política de reducción arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias sobre la base de medidas unilaterales voluntarias que buscan los países de Asia-Pacífico. Por nuestra parte, procederemos voluntariamente con la liberalización de nuestro comercio exterior y trabajaremos para mejorar el acceso al mercado de servicios y asegurar un régimen de inversión abierto.

No podríamos decir que esta postura es fácil. En un país en

transición como Rusia siempre se alzan voces señalando que un régimen de aranceles liberalizado perjudica la economía nacional y que es demasiado pronto para avanzar en esa dirección. Hasta cierto punto lo anterior es verdad, pero, por otro lado, no parece tener mucho sentido mejorar una bicicleta cuando el resto del mundo se está cambiando a automóviles de carrera. Creemos que sería aconsejable mantenerse fiel a una postura integrada selectiva que combine elementos de un proteccionismo adecuado, de manera temporal, con un movimiento general orientado hacia las metas establecidas por el GATT-OMC. Apparentemente Rusia no está sola al momento de enfrentar estos problemas con esa perspectiva.

Los lazos económicos de Rusia con los países de Asia-Pacífico se caracterizan por un dinamismo muy especial. La participación de esos países en el comercio exterior ruso ha crecido en forma constante. Desde principios de los noventa, la cantidad de comercio mutuo con algunos de ellos se ha duplicado varias veces. Existen miles de iniciativas conjuntas en las regiones europeas y asiáticas de Rusia que operan con la inversión de países de Asia-Pacífico, y ya hay muchas esperando su turno.

Pensamos que la interacción económica entre Rusia y los países de la región de Asia-Pacífico tiene un enorme potencial. En ese sentido, el nivel actual de cooperación no es una mera muestra. No debe olvidarse que nuestras relaciones se han despolitizado sólo en el último tiempo y que Rusia acaba de adoptar principios compatibles con el desarrollo económico. No obstante, los primeros pasos hacia la cooperación del mercado se vislumbran promisorios y demuestran un considerable crecimiento en el comercio individual o el interés en una potencial cooperación. Esta tendencia debería ser reforzada y mantenida aun más.

En lo que respecta a los contactos rusos con América Latina, nos interesa la promoción del comercio y los lazos económicos con esa región. Sin embargo, debemos admitir que durante los primeros años de las reformas del mercado hubo un retroceso significativo en las relaciones comerciales entre los

Estados. Además, el nivel de actividad de los hombres de negocios rusos en el mercado latinoamericano dejó mucho que desear. Sin embargo, en el último tiempo la situación ha comenzado a cambiar para mejor, lo que en gran parte se debe al hecho de que Rusia ha logrado pasar a una fase de relativa estabilidad macroeconómica, mientras sus reformas del mercado siguen adelante.

Con un tercio de sus regiones ubicadas en la parte asiática de su territorio, Rusia busca la plena participación en las principales estructuras económicas de la región de Asia-Pacífico, siendo de especial importancia APEC. Reconocemos el preponderante papel de APEC en la elaboración de disposiciones regionales para regular las relaciones comerciales y en el logro de un régimen de comercio abierto y libre para la segunda década del próximo siglo. Además apoyamos el espíritu, las metas y los objetivos del Plan de Acción de Manila de APEC.

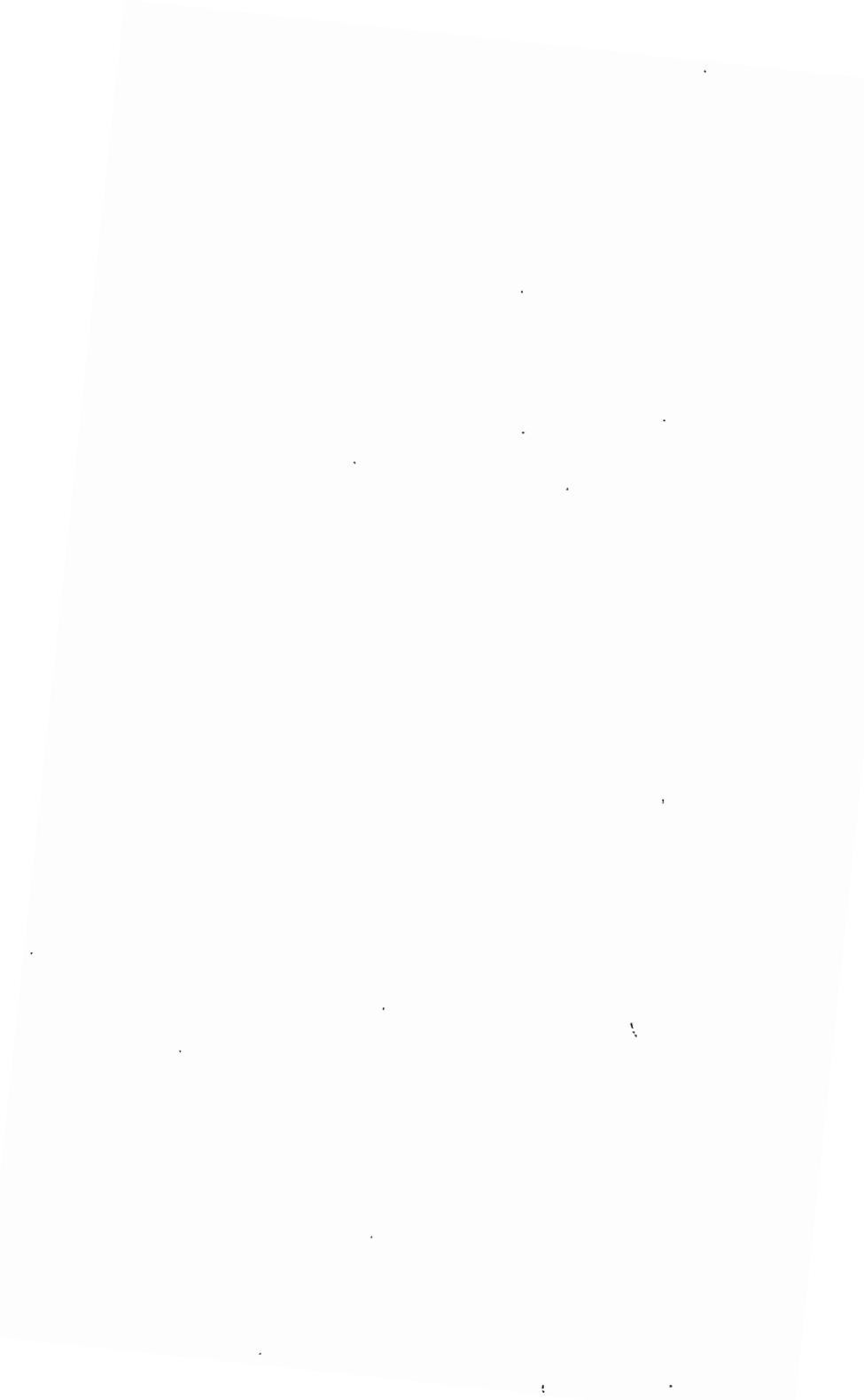
En busca de su plena participación en APEC, Rusia pretende aprobar, a fines de 1997, un plan individual de acción en áreas como las políticas arancelarias y no arancelarias, acuerdos aduaneros, acceso a su mercado para los agentes extranjeros, protección de los derechos de propiedad intelectual y medidas que faciliten las actividades comerciales. Está demás decir que el plan individual ruso se diseñará sin dejar de considerar las obligaciones asumidas durante el proceso de negociaciones con la OMC.

En la elaboración de nuestra política con respecto a Asia-Pacífico, nuestro proceder se sustenta en la necesidad de la nueva era y en la lógica de un mundo multipolar. El surgimiento de nuevos centros mundiales va acompañado del aumento de la interdependencia económica. Creemos que es la unidad de los Estados en su diversidad, más que las contradicciones, lo que finalmente asegurará la paz y la prosperidad para la humanidad del siglo XXI.



III

DESARROLLO DE LA REGION  
DE ASIA-PACIFICO Y EL ROL DE APEC





## ASIA-PACÍFICO HACIA EL 2010-2020

LEE TSAO YUAN\*

Al proyectarnos hacia el futuro, primero es conveniente concentrarnos en los acontecimientos del pasado<sup>1</sup>: La historia de Asia-Pacífico durante los últimos 35 años en gran parte ha sido la historia de un crecimiento económico acelerado, sostenido y sin precedentes en el Este asiático. Entre 1965 y 1990, el período más extenso sobre el cual existen antecedentes comparativos, el PIB (Producto Interno Bruto) promedio anual por persona (ajustado según la paridad de poder adquisitivo) en las cuatro economías asiáticas recientemente industrializadas (Newly Industrialized Economies, NIEs) de Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán fue de un 6,7%; China, 5,1%; e Indonesia, Malasia y Tailandia, entre un 4,5 y un 4,7%<sup>2</sup>. Por el contrario, el promedio de crecimiento anual del PIB por persona en los países de la OCED (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) fue de un 2,7%; el Medio Oriente, 2,5%; Asia del Sur, 1,7%; el Africa Sub-Sahariana, 0,7%; y América Latina, 0,8%. Al crecimiento económico lo ha acompañado una mejora en la calidad de vida. Los habitantes del Este asiático en la actualidad viven más años, se alimentan mejor y tienen una mejor educa-

---

\* Directora del Institute of Policy Studies de Singapur.

1 Este trabajo es de tipo analítico y no pretende ser un estudio exhaustivo sobre la materia.

2 Filipinas quedó fuera, con una tasa de crecimiento de un 1,4%, reduciendo así el crecimiento de ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) a un 3,8% para el período 1965-1990. Asian Development Bank, *Emerging Asia: Changes and Challenges*. Manila: Asian Development Bank, 1997, Cuadro 1.1, p. 2

ción que en el pasado. Además, el Banco Mundial ha señalado que el Este asiático ha logrado reducir el número de pobres en más de la mitad (de 716,8 millones en 1975 a 345,6 millones en 1995), tasa que prácticamente no tiene precedentes en la historia de la humanidad<sup>3</sup>.

Diferentes grupos de países en desarrollo de Asia-Pacífico se embarcaron en un crecimiento acelerado y sostenido de sus economías en distintos momentos de la historia (Cuadro 1). Las cuatro NIEs ya mencionadas comenzaron a lograr tasas de crecimiento de más de un 8% a fines de los años sesenta. A ellas les siguieron Malasia, Tailandia, Indonesia y China, a partir de mediados de los ochenta. Vietnam, Filipinas y Chile se unieron a la lista de los países más exitosos en la década del noventa. Lo sorprendente es que durante dicha década el acelerado crecimiento económico ha sido un rasgo común en una región tan vasta y diversa como Asia-Pacífico.

Junto con el acelerado crecimiento económico vemos el aumento igualmente espectacular de la interdependencia económica en Asia-Pacífico (Cuadro 2). En 1970, el comercio al interior de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) correspondía al 59% del comercio total de las economías de APEC y un 20% del comercio mundial. En 1995, el comercio al interior de APEC había aumentado a 3.341 mil millones de dólares, lo que correspondía a un 73% del comercio total de APEC y un 33% del comercio mundial. Gran parte de este aumento se debió al rápido crecimiento del comercio de las economías del Este asiático. En comparación, el comercio al interior de la Unión Europea ascendía a 2.330 mil millones de dólares.

La mayoría estará de acuerdo en que el "milagro económico" del Este asiático, aunque sorprende por la profunda transformación económica que se llevó a cabo, en realidad no es en lo absoluto un "milagro", puesto que puede ser explicado mediante la teoría económica. El Asian Development Bank atribu-

---

3 *Asian Wall Street Journal*, 27 de agosto de 1997.

ye el éxito económico de las NIEs asiáticas “al resultado de una favorable combinación de potencial inicial que los gobiernos competentes aprovecharon mediante la promoción de la exportación e instituciones altamente eficientes que brindaban un importante apoyo al mercado”<sup>4</sup>. Ayudadas por la favorable tendencia demográfica, con un alto y ascendente porcentaje de participación de la población en edad laboral, las NIEs aprovecharon las ventajas del atraso inicial en la tecnología para dar alcance a los países desarrollados<sup>5</sup>. Existen seis áreas de política gubernamental en particular que son dignas de mencionar: 1- la promoción de las exportaciones y un ambiente de intercambio comercial relativamente abierto tuvo la máxima prioridad para los gobiernos; 2- las estrategias de crecimiento se basaron en gran medida en la propiedad privada y en una organización basada en el mercado y no en el Estado; 3- se fomentó la productividad agrícola; 4- las instituciones públicas estimularon los altos índices de ahorro nacional; 5- se estimuló la capacitación; 6- las instituciones que operaban en el mercado permitieron la flexibilidad económica y la adaptación a las cambiantes condiciones del mercado, como por ejemplo el laboral. Estos mismos factores pueden ser generalizados y aplicados a otros países del Este asiático y también a países latinoamericanos de acelerado crecimiento, como Chile.

A pesar de todo lo anterior, el éxito económico del pasado no es garantía de éxito en el futuro. Aunque muchos esperan una posible recuperación basados en sólidos argumentos, las dificultades financieras que enfrenta Tailandia, y que han hecho disminuir su tasa de crecimiento de un 6,4% en 1996 a una tasa proyectada de un 2,5% para 1997 y un 3,5% para 1998, sirven para

---

4 Asian Development Bank, *op. cit.*, p. 18.

5 Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

recordarnos la rapidez con que el crecimiento se puede revertir<sup>6</sup>.

Durante los próximos veinte años, los países de Asia-Pacífico enfrentarán difíciles opciones en sus políticas, tanto a nivel individual como colectivo, las que determinarán significativamente los futuros niveles de crecimiento. Sin considerar las catástrofes políticas, las consecuencias de dichas opciones políticas no se reducen simplemente a los casos extremos de alto crecimiento *versus* crecimiento nulo. Si así fuera, tal vez la toma de decisiones sería más fácil y más evidente, pues un crecimiento nulo ciertamente sería peor que los sacrificios necesarios para lograr un alto crecimiento. Dicha opción más bien se plantea entre la excelencia o la mediocridad económica, el dinamismo sostenido o el avance a duras penas. Mientras que el dinamismo sostenido implicaría una acción política decisiva y creíble, y que las decisiones difíciles sean tomadas con una visión a largo plazo, un avance a duras penas podría ser el resultado de la pasividad de las políticas, debido a la falta de procesos políticos adecuados, así como a la falta de consenso social.

La pregunta clave con respecto a si la región de Asia-Pacífico será capaz de sostener su dinamismo económico en los siguientes diez a veinte años, depende de la respuesta a otras tres preguntas:

1- ¿Se mantendrá el impulso de liberalización en Asia-Pacífico?

2- ¿Será el fomento a la productividad de máxima prioridad en las políticas?

3- ¿Continuará prevaleciendo la paz y la estabilidad en Asia-Pacífico?

---

6 Los pronósticos de crecimiento fueron realizados por el Fondo Monetario Internacional, *Business Times*, Singapur, 22 de agosto de 1997.

## ¿Se mantendrá el impulso de liberalización en Asia-Pacífico?

La progresiva eliminación de barreras en Asia-Pacífico ha permitido a los países utilizar las potencialidades de la globalización para impulsar el crecimiento económico de cada país y la creación de puestos de trabajo. En la década de los noventa, la región posee tres instituciones de apoyo mutuo y que están dedicadas a aumentar la apertura económica.

Primero está el sistema multilateral de comercio que, al fijar normas que rigen el comercio de bienes, servicios y propiedad intelectual, permite el acceso al mercado no discriminatorio, estable y predecible<sup>7</sup>. La Ronda Uruguay en particular, terminada en 1994, logró la meta de disminuir las barreras al comercio internacional para los bienes y, por primera vez, compromisos de acceso al mercado en las áreas de servicios y agricultura.

Segundo, existen agrupaciones regionales y subregionales en Asia-Pacífico dedicadas al libre comercio. La mayor de ellas, APEC, se ha propuesto la meta del comercio y la inversión libres y abiertos en la región para el año 2010 para las economías industrializadas, y el 2020 para aquellas en vías de desarrollo. Dentro de APEC existen tres acuerdos de libre comercio entre algunas de las economías miembros: NAFTA (North American Free Trade Agreement) que incluye a Canadá, México y Estados Unidos; la Zona de Libre Comercio de ASEAN (Association of Southeast Asian Nations); AFTA (ASEAN Free Trade Area), que incluye a los seis miembros originales además de la reciente inclusión de los nuevos Estados miembros de Vietnam, Laos y Myanmar; y el ANZCER (Closer Economic Relations of Australia and New Zealand). Además, Chile y México son miembros de otro acuerdo de libre comercio en América Latina. Los 34 países del hemisferio occidental también han acordado crear un Area

---

7 World Trade Organization, *Trading into the Future: The World Trade Organization*. Geneva: WTO Information and Media Relations Division, 1995.

de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005.

Tercero, un importante número de países de Asia-Pacífico también se han liberalizado sobre la base de medidas unilaterales, con la creencia de que la mayor apertura económica, al traer una mayor competencia y eficiencia en la asignación de recursos, se traduce en un crecimiento más rápido<sup>8</sup>.

Hoy en día la mayoría de los países están conscientes de los beneficios de la apertura y, a la inversa, de los costos de la protección. La tendencia a la liberalización, por ende, avanza a paso firme. No obstante, el verdadero peligro no es un regreso al proteccionismo, sino el desaceleramiento del impulso de liberalización. Dicho en otras palabras, el tren de la liberalización ha partido de la estación, pero no hay garantía alguna de que llegará a su destino a la hora señalada.

Existen tres factores que podrían disminuir el ritmo de la liberalización. Primero, en el sistema de comercio multilateral, las siete rondas de liberalización del comercio realizadas durante los últimos cincuenta años han logrado importantes niveles de reducción arancelaria y de las restricciones fronterizas a los bienes. Se puede afirmar que aquella parte relativamente sencilla de la liberalización ha sido alcanzada y que las futuras negociaciones deberán abordar los sectores más complejos y sensibles. Por ejemplo, los compromisos de la Ronda Uruguay se traducirán en una reducción en los aranceles de los países desarrollados a los productos industriales, de un promedio de 6,3% a un 3,8%, y un aumento de 20% a 44% en el valor de productos industriales importados y que serán considerados productos libres de aranceles en los países desarrollados<sup>9</sup>. La proporción de importaciones de los países en desarrollo hacia aquellos desa-

---

8 Esto se opone a la postura de las negociaciones recíprocas del marco multilateral, donde la eliminación de las barreras al comercio internacional en un país son vistas como concesiones que han de usarse como herramientas de negociación, a cambio de un mayor acceso a los mercados de otro país.

9 World Trade Organization, *op. cit.*, p. 6.

rrollados que enfrentan aranceles sobre el 15% bajará de un 9% a un 5%. Sin embargo, son precisamente estos sensibles sectores –por ejemplo el área textil, prendas de vestir y calzado– los que constituyen la principal exportación de muchos de los países en desarrollo más pobres. Además, la agricultura siempre ha sido uno de los sectores más difíciles de liberalizar en términos políticos. La liberalización de los servicios es aun más compleja, pues éstos no sólo implican temas de trato nacional y derecho de establecer actividades; los servicios, a diferencia de los bienes, no son homogéneos, pues cada sector, como la aviación civil o los servicios profesionales, posee sus rasgos particulares que necesitan ser tomados en cuenta a cabalidad. Por otra parte, dentro de la mentalidad de reciprocidad de las negociaciones multilaterales existe la sensación de que los países en vías de desarrollo están en una considerable desventaja debido a que su sector de servicios es relativamente débil, y por ende con la liberalización de éstos no lograrían tanto como los países en desarrollo. La inversión es todavía otra área potencialmente difícil en los países en vías de desarrollo.

De esta manera, aunque la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha logrado un significativo avance en la última década, podría enfrentar dificultades aun mayores en los próximos diez o veinte años. Las negociaciones podrían empantanarse debido a las dificultades ya mencionadas. La Ronda Uruguay demoró siete años en concluirse. Hay que tener en cuenta que la próxima ronda, si llegara a realizarse, podría durar aun más<sup>10</sup>.

Segundo, en muchos aspectos APEC está enfrentando el mayor de los desafíos: la implementación. La ambiciosa agenda de APEC, según quedó establecida en el Plan de Acción de Osaka y en el Plan de Acción de Manila, sitúa el ritmo de avance y el ámbito de la liberalización por delante de los planes del sistema

---

10 Algunos incluso han señalado que una ronda comprensiva no es necesaria y que la liberalización por sectores debiera ser la futura dirección del sistema de comercio multilateral.

comercial multilateral. Sin embargo, es muy factible pensar que APEC podría perder potencia y disminuir su velocidad. La negativa de algunas economías miembros a desechar la tradicional mentalidad de la reciprocidad podría ser la prueba del estancamiento de APEC del futuro. Los Líderes de APEC, que se reúnen todos los años a partir de 1993, podrían llegar a perder interés en la Reuniones anuales de los Líderes, debido principalmente a que la implementación implica detalles técnicos que apenas logran causar impacto o aparecer en los titulares de los diarios. Si las reuniones ministeriales se transforman en "sesiones de oratoria", podría sobrevenir un fenómeno de fatiga en APEC.

Mientras que APEC y la OMC disminuyen su ritmo, el impulso de los acuerdos de comercio subregionales podría repuntar, a medida que los países presten atención a estas configuraciones más pequeñas de miembros con una misma postura. NAFTA, ANZCER y ASEAN bien podrían abocarse a la expansión de sus miembros y nexos, y a la profundización y ampliación de su propios esfuerzos tendientes a la liberalización. Por ello, en vez de una tendencia liberalizadora que siga abarcando todo Asia-Pacífico, como ha ocurrido en los últimos diez años, un mayor avance y una mayor extensión de la liberalización se podría practicar en algunos países.

Tercero, aunque la apertura y la participación en la tendencia a la globalización se ha traducido en una importante ganancia neta para los países, también hay perdedores. La reducción del tamaño de las empresas o su traslado, a menudo a otros países más eficaces en función de los costos; la tradicional venta minorista, que ha sido reemplazada por modernos centros comerciales; los trabajadores, en especial aquellos de más edad y con habilidades ya fuera de uso, cada vez con menos posibilidades de conseguir empleo; son algunos ejemplos del cambio social que la reestructuración económica ha puesto en peligro durante esta era de rápidos avances tecnológicos. La manera en que estas consecuencias negativas afectarán el apoyo político necesario para la liberalización depende de lo bien que los procesos de reestructuración económica y social sean manejados. En la medida



en que la capacitación laboral y el ambiente de alto crecimiento ayuden a aminorar este cuadro, el retroceso político podría también ser menor. Si estos problemas quedan sin solución, podrían permitir a los defensores del proteccionismo entrar a la corriente política dominante.

Los próximos cinco años serán cruciales para determinar si en verdad existe la voluntad individual y colectiva en Asia-Pacífico para sostener el impulso liberalizador. Una de las mejores maneras de enfrentar cualquier posible retroceso es precisamente poner en marcha ese impulso. APEC es el mejor vehículo que podrían usar los países de Asia-Pacífico para llevar a cabo lo anterior. Las propuestas de políticas para APEC son las cuatro siguientes:

1- APEC debería seguir actuando como catalizador del sistema de comercio multilateral. Uno de sus logros más significativos a este respecto es el apoyo al Acuerdo de Tecnología de la Información (Information Technology Agreement, ITA) en Manila en noviembre de 1996. Este impulso se trasladó exitosamente a la Reunión Ministerial de la OMC en Singapur en diciembre, durante la cual un grupo de países miembros llegó a un fructífero acuerdo de tecnología de la información. Siguiendo por ese mismo camino, APEC podría seleccionar otros sectores aptos para la liberalización sectorial bajo la OMC. Entre las sugerencias se plantean bienes y/o servicios ambientales, productos químicos, servicios financieros, aviación civil y productos alimenticios<sup>11</sup>.

Al mismo tiempo, APEC debería orientar su trabajo hacia el inicio de una nueva ronda multilateral, la cual requeriría una considerable preparación diplomática e intelectual. No sólo sería

---

11 Bergsten, C. Fred, "APEC in 1997: Prospects and Potential Synergies"; Dobson, Wendy, "Financial Liberalization and Cooperation in APEC"; Findlay, Christopher, "The APEC Air Transport Schedule". Estos trabajos fueron presentados en la Mesa Redonda APEC 1997 "APEC: Sustaining the Momentum", organizada por el Institute of Southeast Asian Studies, 6 de agosto de 1997, The Regent, Singapur.

necesario que hubiera una aprobación por parte de las economías miembros de APEC (preferentemente a nivel de los Líderes); los demás miembros de la OMC especialmente, la Unión Europea y algunos países en desarrollo específicos, tendrían que ser persuadidos. APEC también podría tener un papel importante al sentar las bases intelectuales para dicha ronda. Con respecto al calendario, lo ideal sería que el inicio de la ronda coincidiera con las negociaciones exigidas por la Agenda Preexistente (Built-in Agenda), que se llevarían a cabo cerca del año 2000<sup>12</sup>.

2- Las Reuniones de los Líderes deberían seguir realizándose una vez al año. Estas han demostrado ser uno de los rasgos más útiles de APEC y son importantes impulsores del proceso de esta organización<sup>13</sup>.

3- APEC debiera alcanzar tantos resultados concretos como le sea posible dentro de los próximos dos o tres años. Entre las propuestas para una posterior liberalización dentro de APEC se incluyen la reducción de aranceles en cada economía de APEC y la reducción de aranceles donde el comercio intra-APEC es alto, centrándose en cada caso en cincuenta productos básicos<sup>14</sup>. Proyectos de facilitación al comercio y la inversión, por ejemplo en el área de las normas técnicas, son probables resulta-

---

12 Para un mayor análisis y variaciones sobre este tema, véase Lee Tsao Yuan, "APEC 1996: An ASEAN Perspective", *Journal of Asian Economics*, Vol. 7, N°2, 1996, pp. 215-234; Bergsten, C. Fred, "Open Regionalism", *Institute for International Economics Working Paper*, N° 97-3; Drysdale, Peter, "APEC and the WTO: Complementary or Competing?", trabajo presentado en la Mesa Redonda APEC 1997 "APEC: Sustaining the Momentum", organizada por el Institute of Southeast Asian Studies, 6 de agosto de 1997, The Regent, Singapur.

13 Lee Tsao Yuan, "APEC and ASEM in Comparative Perspective", trabajo presentado en la Mesa Redonda APEC 1997 "APEC: Sustaining the Momentum", organizada por el Institute of Southeast Asian Studies, 6 de agosto de 1997, The Regent, Singapur.

14 Pangestu, Mari, "Assessing APEC Trade Liberalization", trabajo presentado en la Mesa Redonda APEC 1997 "APEC: Sustaining the Momentum", organizada por el Institute of Southeast Asian Studies, 6 de agosto de 1997, The Regent, Singapur.

dos prácticos alcanzables en un futuro próximo. La Cooperación Técnica y Económica (ECOTECH) y Alimentos, Energía, Medio Ambiente, Crecimiento Económico y Población (Food, Energy, Environment, Economic Growth and Population, FEEEP) son dos nuevas áreas de la agenda de APEC que podrían seguir avanzando<sup>15</sup>.

4- APEC debiera comenzar a congregarse y comprometer a los habitantes de Asia-Pacífico, con el fin de promover la toma de conciencia y el apoyo a sus programas. A este respecto, los proyectos de educación son una gran promesa para el futuro<sup>16</sup>.

5- Esta propuesta se refiere al apoyo en cada país para la liberalización. En términos ideales, un paquete comprensivo de políticas debiera incluir no sólo medidas de liberalización y desregulación, sino también políticas de desarrollo de recursos humanos para la actualización de conocimientos y una nueva capacitación, como también políticas para ayudar a las medianas y pequeñas empresas. Este enfoque integral ayudará a mitigar los costos de la globalización.

### **¿Será el fomento a la productividad de máxima prioridad en las políticas?**

La segunda pregunta clave al determinar el alcance del dinamismo en Asia-Pacífico es si para los países el fomento a la productividad tendrá una prioridad política clave<sup>17</sup>. En estos

---

15 Para un análisis de propuestas sobre estas dos áreas, véase Yamazawa, Ippei, "ECOTECH and FEEEP: APEC's Yet to be Implemented", trabajo presentado en la Mesa Redonda APEC 1997 "APEC: Sustaining the Momentum", organizada por el Institute of Southeast Asian Studies, 6 de agosto de 1997, The Regent, Singapur.

16 Lee Tsao Yuan, "APEC and ASEM in Comparative Perspective", *op. cit.*

17 Véanse Asian Development Bank, *op. cit.*, y World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press for the World Bank, 1997.

momentos, muchos países de Asia-Pacífico están experimentando una transición. Supongamos que pudiéramos clasificar las economías en desarrollo del Este asiático en tres grupos según su nivel de desarrollo económico<sup>18</sup>:

1- Los Tigres Adultos Jóvenes: economías asiáticas recientemente industrializadas (NIEs)

2- Los Nuevos Tigres: economías asiáticas casi industrializadas (Indonesia, Malasia, Tailandia)

3- Los Cachorros de Tigre: las economías emergentes (China, Filipinas, Vietnam).

En el caso de los "Tigres Adultos Jóvenes", o NIEs asiáticos, el desafío consiste en pasar exitosamente de un crecimiento impulsado por los insumos a un crecimiento impulsado por la innovación, donde las destrezas, la tecnología, la investigación y el desarrollo y la innovación en las tecnologías de procesos y productos se transforman en el motor de la economía. Los "Nuevos Tigres" o cuasi NIEs, como Indonesia, Malasia y Tailandia, en estos momentos experimentan una transición que va de la producción intensiva en mano de obra, a una actividad más basada en la capacitación y la tecnología y con un mayor valor agregado. Los "Cachorros de Tigre", o economías emergentes, son economías aún basadas en un excedente de fuerza laboral con espacio para la manufactura intensiva en mano de obra. Su transición debe pasar por reformas económicas, sociales y administrativas de manera exitosa para poder orientarse a una economía basada en el mercado, con instituciones que funcionen a toda su capacidad y una infraestructura física más eficaz<sup>19</sup>.

Que estos países logren la transformación con éxito determinará significativamente sus niveles de crecimiento para los

---

18 Lamento no saber mucho sobre los países de América Latina para haberlos clasificado en esta tipología.

19 Por ejemplo, China hoy se encuentra en una fase crítica de reforma de sus empresas estatales. Vietnam ha estado experimentando un proceso de reforma que aún no concluye.

próximos diez años. Cada fase de transición es especialmente difícil, pues se requiere continuidad y cambio. Mientras ciertas áreas necesitan “más de lo mismo”, otras requieren ser reformuladas y reestructuradas. El desafío consiste en determinar qué es lo que se necesita y cuándo, y cómo alcanzar el consenso político y social que traerá dicho cambio.

Un desafío relacionado con el anterior es aquel del desarrollo y la mantención de un ambiente de políticas macroeconómicas apto para el crecimiento económico sostenido. Sin políticas monetarias, fiscales y cambiarias adecuadas y comprometidas que, por ejemplo, eviten el recalentamiento (como queda de manifiesto en los déficits de cuentas corrientes insostenibles y la inflación de los precios al consumidor y de los activos), el crecimiento económico sostenido sería imposible. Aunque lo anterior no es una nueva prescripción, los países de Asia-Pacífico deben considerar el posible impacto de los mercados de capitales cada vez más globalizados, especialmente aquéllos con fondos internacionales que pueden entrar y salir del mercado con mucha facilidad. Tal como ha quedado demostrado con la drástica devaluación de la moneda tailandesa y el derrumbamiento de su mercado de valores, el castigo impuesto por estos fondos a las economías con evidentes fallas macroeconómicas puede ser drástico y doloroso.

### **¿Continuará prevaleciendo la paz y la estabilidad en Asia-Pacífico?**

Finalmente, la pregunta que engloba todo lo anterior es si la paz y estabilidad que Asia-Pacífico disfrutó en los últimos 25 años se mantendrá durante un próximo período igual de tiempo. A este respecto, la pregunta fundamental es el ajuste al crecimiento de Asia en general y de China en particular. Algunos estiman que la mantención del *status quo* es un elemento esencial para que continúe la estabilidad, con la presencia económica y militar de los Estados Unidos desempeñando

un factor clave<sup>20</sup>. El cuidadoso desarrollo de estructuras de diálogo regional sobre seguridad como el Foro Regional de ASEAN (ASEAN Regional Forum, ARF) también serían factores que contribuirían notablemente al aspecto en discusión.

### **Conclusión: ¿quién ejerce el liderazgo?**

Mientras Asia-Pacífico enfrenta tres desafíos esenciales para mantener el impulso de liberalización económica, fomento de la productividad y mantención de la paz y la estabilidad, los países deberán tomar decisiones políticas cruciales, tanto a nivel individual como colectivo. Muchas de esas decisiones serán difíciles para ciertos segmentos de la población a corto plazo, debido a la consecuente reestructuración económica y social, pero a largo plazo verán los beneficios, como resultado de un crecimiento rápido continuado. Cada vez más, dichas decisiones serán tomadas de manera colectiva. En tal caso, la pregunta que surge tiene relación con quién ejercerá el liderazgo en la toma de esas decisiones colectivas. Durante la Guerra Fría, Estados Unidos sin lugar a dudas era el líder en materia económica, política y militar en el mundo democrático capitalista. Dicho país era el principal impulsor del sistema de comercio multilateral, mientras que su mercado relativamente abierto permitió que muchos países del Este asiático logaran un crecimiento basados en la exportación. Sin embargo, mientras otros países de Asia-Pacífico comienzan a igualar los niveles norteamericanos de ingresos y riqueza, podría producirse un cambio concomitante en la estructura de liderazgo desde la hegemonía al liderazgo colectivo. Por ejemplo, resulta ilustrativo que la fundación de APEC fuera atribuida principalmente a los esfuerzos de Australia, y que la meta de este organismo de lograr un co-

---

20 Mahhubani, Kishore, "An Asia-Pacific Consensus", *Foreign Affairs*, vol. 76, N°5, September-October 1997, pp. 149-158.

mercio abierto en el 2010/2020 se alcanzara durante la presidencia del Presidente Soeharto de Indonesia. De igual manera, el ARF fue idea de ASEAN, tal como lo fue la Reunión de Asia y Europa (Asia-Europe Meeting, ASEM). Hace poco tiempo, el paquete de ayuda que el FMI (Fondo Monetario Internacional) destinó a Tailandia, consistente en 16 mil millones de dólares, fue un esfuerzo de Asia-Pacífico, en donde los países asiáticos, especialmente Japón, desempeñaron un papel protagónico. Dicho en otras palabras, otros países asiáticos están comenzando a ser líderes al tomar la iniciativa en asuntos de interés para la región. Lo anterior es muy acertado, pues la mayor interdependencia económica significa que existe una correlación más estrecha de las riquezas económicas; los países surgen y se derrumban juntos. En esta región de Asia-Pacífico del futuro, cada vez más interdependiente, las estructuras regionales tienen un importantísimo papel que desempeñar. Dentro de dichas estructuras regionales, todos los países miembros tienen responsabilidad colectiva para asegurar su propio éxito y el de Asia-Pacífico en su totalidad.

CUADRO 1  
TASAS DE CRECIMIENTO REAL DEL PIB PARA PAISES SELECCIONADOS (%)

| Año  | ASEAN     |         |           |          |           | Norte y Este asiático |       |           |       |
|------|-----------|---------|-----------|----------|-----------|-----------------------|-------|-----------|-------|
|      | Indonesia | Malasia | Filipinas | Singapur | Tailandia | Vietnam               | China | Hong Kong | Japón |
| 1965 | 0,0       | 7,1     | 5,2       | 7,5      | 7,9       | -                     | 16,9  | 15,5      | 5,8   |
| 1966 | 2,3       | 7,3     | 4,4       | 11,1     | 12,2      | -                     | 17,0  | 6,4       | 10,4  |
| 1967 | 2,3       | 3,7     | 6,1       | 11,8     | 7,8       | -                     | -7,2  | 1,9       | 11,0  |
| 1968 | 11,1      | 7,4     | 5,6       | 13,9     | 8,5       | -                     | -6,5  | 3,2       | 12,2  |
| 1969 | 6,0       | 4,7     | 4,8       | 13,7     | 7,9       | -                     | 19,3  | 11,8      | 12,1  |
| 1970 | 7,5       | 5,6     | 4,6       | 13,7     | 10,5      | -                     | 23,3  | 9,4       | 10,2  |
| 1971 | 7,0       | 7,1     | 4,9       | 12,5     | 5,0       | -                     | 7,0   | 7,3       | 4,3   |
| 1972 | 9,4       | 9,4     | 4,8       | 13,4     | 4,1       | -                     | 2,9   | 11,0      | 8,4   |
| 1973 | 11,3      | 11,7    | 9,2       | 11,5     | 9,9       | -                     | 8,3   | 12,7      | 7,6   |
| 1974 | 7,6       | 8,3     | 5,0       | 6,3      | 4,4       | -                     | 1,1   | 2,2       | -0,8  |
| 1975 | 5,0       | 0,8     | 6,4       | 4,1      | 4,8       | -                     | 8,3   | 0,2       | 2,9   |
| 1976 | 6,9       | 11,6    | 8,0       | 7,5      | 9,4       | -                     | -2,7  | 17,1      | 4,2   |
| 1977 | 8,8       | 7,8     | 6,1       | 7,8      | 9,9       | -                     | 7,8   | 12,5      | 4,8   |
| 1978 | 7,8       | 6,7     | 5,5       | 8,6      | 10,4      | -                     | 12,3  | 9,5       | 5,0   |
| 1979 | 6,3       | 9,3     | 6,3       | 9,3      | 5,3       | -                     | 7,6   | 11,7      | 5,6   |



| Año  | ASEAN     |         |           |          |           | Norte y Este asiático |       |           |       |
|------|-----------|---------|-----------|----------|-----------|-----------------------|-------|-----------|-------|
|      | Indonesia | Malasia | Filipinas | Singapur | Tailandia | Vietnam               | China | Hong Kong | Japón |
| 1980 | 9,9       | 7,4     | 5,2       | 9,7      | 4,8       | -                     | 7,8   | 10,9      | 3,5   |
| 1981 | 7,9       | 6,9     | 2,9       | 9,6      | 5,9       | -                     | 4,5   | 9,4       | 3,4   |
| 1982 | 2,2       | 5,9     | 3,6       | 6,9      | 5,4       | -                     | 8,3   | 3,0       | 3,4   |
| 1983 | 4,2       | 6,3     | 1,9       | 8,2      | 5,6       | 7,1                   | 10,4  | 6,5       | 2,8   |
| 1984 | 7,0       | 7,8     | -7,3      | 8,3      | 5,8       | 8,4                   | 14,6  | 9,5       | 4,3   |
| 1985 | 2,5       | -1,0    | -7,3      | -1,6     | 4,6       | 5,6                   | 12,9  | -0,1      | 5,2   |
| 1986 | 5,9       | 1,0     | 3,4       | 2,3      | 5,5       | 3,3                   | 8,5   | 11,9      | 2,6   |
| 1987 | 4,9       | 5,4     | 4,3       | 9,4      | 9,5       | 2,6                   | 11,1  | 13,9      | 4,3   |
| 1988 | 5,8       | 8,9     | 6,8       | 11,3     | 13,3      | 5,0                   | 11,2  | 8,3       | 6,2   |
| 1989 | 9,1       | 9,2     | 6,2       | 9,4      | 12,2      | 7,6                   | 4,1   | 2,6       | 4,8   |
| 1990 | 9,0       | 9,8     | 3,0       | 9,0      | 11,6      | 5,1                   | 3,8   | 3,4       | 5,1   |
| 1991 | 7,2       | 8,8     | -0,5      | 7,3      | 8,4       | 6,0                   | 9,2   | 5,1       | 4,0   |
| 1992 | 7,2       | 7,8     | 0,3       | 6,2      | 7,9       | 8,6                   | 14,2  | 6,3       | 1,1   |
| 1993 | 7,3       | 8,3     | 2,1       | 10,4     | 8,4       | 8,1                   | 13,5  | 6,1       | 0,1   |
| 1994 | 7,5       | 9,2     | 4,4       | 10,5     | 8,9       | 8,8                   | 12,6  | 5,4       | 0,6   |
| 1995 | 8,2       | 9,5     | 4,8       | 8,8      | 8,8       | 9,5                   | 10,2  | 4,7       | 1,4   |
| 1996 | 7,8       | 8,2     | 5,5       | 7,0      | 6,7       | 9,5                   | 9,7   | 4,7       | 3,4   |

CUADRO 1  
TASAS DE CRECIMIENTO REAL DEL PIB PARA PAISES SELECCIONADOS (continuación)

| Año  | Norte y Este asiático |        | Oceania   |             | Norteamérica |        | América Latina |          |        |      |
|------|-----------------------|--------|-----------|-------------|--------------|--------|----------------|----------|--------|------|
|      | Corea                 | Taiwán | Australia | N. Zelandia | Canadá       | EE.UU. | Chile          | Colombia | México | Perú |
| 1965 | 5,7                   | 11,1   | 5,6       | 6,0         | 6,6          | 5,6    | 0,8            | 3,6      | 6,5    | 4,9  |
| 1966 | 12,2                  | 8,9    | 6,3       | 3,8         | 6,8          | 6,0    | 11,2           | 5,4      | 6,9    | 8,4  |
| 1967 | 5,9                   | 10,7   | 3,3       | -0,9        | 2,9          | 2,6    | 3,2            | 4,2      | 6,3    | 3,8  |
| 1968 | 11,3                  | 9,2    | 5,9       | 2,2         | 5,4          | 4,1    | 3,6            | 6,1      | 8,1    | 0,4  |
| 1969 | 13,8                  | 9,0    | 5,9       | 5,0         | 5,4          | 2,7    | 3,7            | 6,3      | 6,3    | 3,8  |
| 1970 | 8,8                   | 11,4   | 6,3       | 3,7         | 2,6          | 0,0    | 2,1            | 6,6      | 6,9    | 5,9  |
| 1971 | 9,2                   | 12,9   | 5,2       | 2,5         | 5,8          | 3,1    | 9,0            | 6,0      | 4,2    | 4,2  |
| 1972 | 5,9                   | 13,3   | 3,5       | 4,4         | 5,7          | 4,8    | -1,2           | 7,7      | 8,5    | 2,9  |
| 1973 | 14,4                  | 12,8   | 5,0       | 7,2         | 7,7          | 5,2    | -5,6           | 6,7      | 8,4    | 5,4  |
| 1974 | 7,9                   | 1,2    | 2,2       | 4,0         | 4,4          | -0,6   | 1,0            | 5,7      | 6,1    | 9,3  |
| 1975 | 7,1                   | 4,9    | 2,9       | 1,7         | 2,6          | -0,8   | -12,9          | 2,3      | 5,6    | 3,4  |
| 1976 | 12,9                  | 13,9   | 3,7       | 0,1         | 6,2          | 4,9    | 3,5            | 4,7      | 4,2    | 2,0  |
| 1977 | 10,1                  | 10,2   | 0,9       | -2,7        | 3,6          | 4,5    | 9,9            | 4,2      | 3,4    | 0,4  |
| 1978 | 9,7                   | 13,6   | 3,2       | -0,3        | 4,6          | 4,8    | 8,2            | 8,5      | 8,3    | 0,3  |
| 1979 | 7,6                   | 8,2    | 4,7       | 2,6         | 3,9          | 2,5    | 8,3            | 5,4      | 9,2    | 5,8  |
| 1980 | -2,2                  | 7,3    | 2,3       | 1,1         | 1,5          | -0,5   | 7,8            | 4,1      | 8,3    | 5,2  |
| 1981 | 6,7                   | 6,2    | 3,6       | 4,9         | 3,7          | 1,8    | 5,5            | 2,3      | 7,9    | 5,1  |

|      |      |      |      |      |      |      |       |     |      |       |
|------|------|------|------|------|------|------|-------|-----|------|-------|
| 1982 | 7,3  | 3,6  | -0,6 | 2,3  | -3,2 | -2,2 | -14,1 | 0,9 | -0,6 | -0,6  |
| 1983 | 11,8 | 8,5  | 1,0  | 5,8  | 3,2  | 3,9  | -0,7  | 1,6 | -4,2 | -12,0 |
| 1984 | 10,1 | 10,6 | 7,5  | 5,2  | 6,3  | 6,2  | 6,4   | 3,4 | 3,5  | 5,2   |
| 1985 | 6,2  | 5,0  | 4,4  | -0,2 | 4,8  | 3,2  | 2,5   | 3,1 | 2,5  | 2,8   |
| 1986 | 11,6 | 11,6 | 1,8  | 3,3  | 3,3  | 2,9  | 5,6   | 5,8 | -3,6 | 10    |
| 1987 | 11,5 | 12,7 | 4,7  | 0,6  | 4,3  | 3,1  | 6,6   | 5,4 | 1,8  | 8,4   |
| 1988 | 11,3 | 7,8  | 4,3  | 1,5  | 4,9  | 3,9  | 7,3   | 4,1 | 1,3  | -8,8  |
| 1989 | 6,4  | 8,2  | 4,2  | -1,3 | 2,4  | 3,4  | 9,9   | 3,4 | 3,3  | -11,7 |
| 1990 | 9,5  | 5,4  | 1,5  | -0,2 | -0,2 | 1,3  | 3,3   | 4,3 | 4,5  | -3,8  |
| 1991 | 9,1  | 7,6  | -1,1 | -1,8 | -1,8 | -1,0 | 7,3   | 2,0 | 3,6  | 2,9   |
| 1992 | 5,1  | 6,8  | 2,4  | 1,0  | 0,8  | 2,7  | 10,7  | 4,0 | 2,8  | -1,8  |
| 1993 | 5,8  | 6,3  | 3,4  | 5,0  | 2,2  | 2,3  | 6,6   | 5,4 | 0,7  | 6,3   |
| 1994 | 8,6  | 6,5  | 5,2  | 5,9  | 4,1  | 3,5  | 4,2   | 5,7 | 3,5  | 13,1  |
| 1995 | 9,0  | 6,0  | 3,5  | 3,4  | 2,3  | 2,0  | 8,5   | 5,4 | -6,9 | 7,0   |
| 1996 | 7,0  | 5,7  | 4,0  | 2,2  | 1,5  | 2,4  | 7,2   | 2,1 | 5,1  | 2,8   |

Fuentes: Asian Development Bank, *Asian Development Outlook*, 1989, 1991, 1994, 1997/98.  
 Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book 1996*.  
 Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore*, 1994, 1995 y 1996.  
 Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistical Yearbook*, 1993, 1995 y 1996.  
 Fondo Monetario Internacional, *World Economy Outlook*, mayo de 1997.  
 Nomura Asia Pacific Economic Outlook, Primer y Segundo Trimestre 1997  
 OECD, *Main Economic Indicators*, junio 1997.  
 Pacific Economic Cooperation Council, *Pacific Economic Outlook*, 1996/97 y 1997/98.  
 Banco Mundial, *World Data 1994*.  
 Banco Mundial, *World Tables 1988-89 Edition*.



|                 | BRU | IND   | MAL   | FILIP | SING  | TAIL  | ASN-6  | JAP    | COR   | CHIN  | HONG  | AUS   | NZEL  | PNG   | EEUU   | CAN    | MEX   | CHIL  | APEC    | UEI5    |
|-----------------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|---------|---------|
| EEUU            | 0   | 14    | 11    | 35    | 11    | 14    | 16     | 30     | 35    | 0     | 32    | 24    | 19    | 15    | 0      | 65     | 62    | 24    | 21      | 9       |
| CAN             | 0   | 0     | 2     | 1     | 1     | 1     | 1      | 4      | 2     | 5     | 2     | 3     | 4     | 4     | 24     | 0      | 2     | 1     | 11      | 2       |
| MEX             | 0   | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 1      | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 4      | 0      | 0     | 1     | 2       | 0       |
| CHIL            | 0   | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 1      | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 1      | 0      | 1     | 0     | 0       | 0       |
| APEC            | 95  | 63    | 58    | 82    | 63    | 67    | 66     | 61     | 83    | 56    | 81    | 65    | 65    | 46    | 50     | 73     | 69    | 34    | 59      | 16      |
| UEI5            | 5   | 17    | 21    | 13    | 17    | 23    | 18     | 11     | 10    | 26    | 9     | 21    | 30    | 41    | 28     | 15     | 17    | 48    | 22      | 50      |
| OTROS           | 0   | 20    | 21    | 6     | 20    | 11    | 16     | 28     | 7     | 17    | 10    | 14    | 6     | 13    | 22     | 13     | 14    | 18    | 19      | 34      |
| TOTAL           | 100 | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100    | 100    | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100    | 100    | 100   | 100   | 100     | 100     |
| (Mill. dólares) | 173 | 1.902 | 3.099 | 2.249 | 4.015 | 2.009 | 13.447 | 38.199 | 2.823 | 3.398 | 2.949 | 5.420 | 9.328 | 2.374 | 83.189 | 30.736 | 3.868 | 2.184 | 187.913 | 254.046 |

Comercio mundial total en 1970: 576 mil millones de dólares.

Nota: Papúa Nueva Guinea logró su independencia en 1975.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics Annual*, 1968-72, 1969-79 y 1970-74.

## MATRIZ DEL COMERCIO PARA ASIA-PACIFICO, 1995 (continuación)

(datos en porcentaje)

|       | BRU | IND | MAL | FILIP | SING | TAIL | ASN-6 | JAP | COR | CHN | TAIW | HONG | AUS | NZEL | PNG | EEUU | CAN | MEX | CHIL | APEC | UE15 |   |
|-------|-----|-----|-----|-------|------|------|-------|-----|-----|-----|------|------|-----|------|-----|------|-----|-----|------|------|------|---|
| BRU   | 0   | 0   | 0   | 0     | 0    | 0    | 0     | 0   | 0   | 0   | 0    | 0    | 0   | 0    | 0   | 0    | 0   | 0   | 0    | 0    | 0    | 0 |
| IND   | 1   | 0   | 1   | 2     | 0    | 1    | 1     | 3   | 2   | 1   | 2    | 1    | 3   | 1    | 1   | 1    | 0   | 0   | 0    | 1    | 1    | 0 |
| MAL   | 6   | 3   | 0   | 2     | 17   | 4    | 8     | 4   | 2   | 1   | 3    | 3    | 3   | 2    | 2   | 2    | 0   | 0   | 0    | 1    | 3    | 1 |
| FILIP | 0   | 1   | 1   | 0     | 1    | 1    | 1     | 1   | 1   | 0   | 1    | 1    | 1   | 1    | 1   | 2    | 1   | 0   | 0    | 0    | 1    | 0 |
| SING  | 32  | 0   | 16  | 4     | 0    | 9    | 6     | 4   | 3   | 2   | 3    | 4    | 4   | 2    | 5   | 3    | 0   | 0   | 0    | 0    | 3    | 1 |
| TAIL  | 6   | 2   | 3   | 3     | 5    | 0    | 3     | 4   | 1   | 1   | 2    | 1    | 2   | 1    | 1   | 1    | 0   | 0   | 0    | 1    | 2    | 1 |
| ASN-6 | 45  | 5   | 22  | 11    | 25   | 15   | 19    | 16  | 10  | 7   | 11   | 10   | 12  | 7    | 11  | 8    | 2   | 1   | 3    | 10   | 2    | 2 |
| JAP   | 24  | 29  | 20  | 20    | 15   | 24   | 20    | 0   | 19  | 20  | 20   | 11   | 19  | 15   | 19  | 14   | 5   | 3   | 12   | 12   | 3    | 3 |
| COR   | 0   | 8   | 3   | 4     | 4    | 3    | 4     | 6   | 0   | 6   | 3    | 3    | 6   | 3    | 5   | 4    | 1   | 1   | 4    | 4    | 1    | 1 |
| CHN   | 1   | 4   | 2   | 2     | 3    | 3    | 3     | 7   | 6   | 0   | 2    | 35   | 5   | 3    | 2   | 4    | 2   | 0   | 2    | 6    | 1    | 1 |
| TAIW  | 1   | 5   | 4   | 5     | 4    | 4    | 4     | 6   | 2   | 7   | 0    | 6    | 4   | 3    | 0   | 4    | 1   | 0   | 3    | 4    | 1    | 1 |
| HONG  | 0   | 3   | 4   | 5     | 6    | 3    | 4     | 4   | 4   | 16  | 13   | 0    | 3   | 2    | 2   | 2    | 1   | 0   | 1    | 4    | 1    | 1 |
| AUS   | 1   | 4   | 2   | 2     | 2    | 2    | 2     | 3   | 2   | 1   | 2    | 1    | 0   | 21   | 39  | 1    | 0   | 0   | 1    | 2    | 1    | 1 |
| NZEL  | 0   | 0   | 0   | 0     | 0    | 0    | 0     | 1   | 0   | 0   | 0    | 0    | 6   | 0    | 2   | 0    | 0   | 0   | 0    | 0    | 0    | 0 |
| PNG   | 0   | 0   | 0   | 0     | 0    | 0    | 0     | 0   | 0   | 0   | 0    | 0    | 1   | 0    | 0   | 0    | 0   | 0   | 0    | 0    | 0    | 0 |
| EEUU  | 4   | 13  | 18  | 25    | 17   | 14   | 17    | 25  | 21  | 15  | 22   | 14   | 14  | 14   | 3   | 0    | 74  | 79  | 19   | 20   | 7    | 7 |
| CAN   | 0   | 1   | 1   | 1     | 0    | 1    | 1     | 2   | 2   | 1   | 1    | 1    | 2   | 2    | 0   | 20   | 0   | 2   | 1    | 7    | 1    | 1 |
| MEX   | 0   | 0   | 0   | 0     | 0    | 0    | 0     | 1   | 0   | 0   | 0    | 0    | 0   | 0    | 0   | 8    | 1   | 0   | 2    | 3    | 0    | 0 |
| CHIL  | 0   | 0   | 0   | 0     | 0    | 0    | 0     | 1   | 1   | 0   | 1    | 0    | 0   | 0    | 0   | 0    | 0   | 1   | 0    | 0    | 0    | 0 |

|                 | BRU   | IND    | MAL     | FILIP  | SING    | TAIL    | ASN-6   | JAP     | COR     | CHIN    | TAIW    | HONG    | AUS     | NZEL   | PNG   | EEUU      | CAN     | MEX     | CHIL        | APEC | UEI5      |
|-----------------|-------|--------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|-------|-----------|---------|---------|-------------|------|-----------|
| APEC            | 77    | 73     | 78      | 76     | 75      | 68      | 74      | 71      | 69      | 74      | 76      | 82      | 72      | 71     | 83    | 65        | 87      | 88      | 49          | 73   | 19        |
| UEI5            | 17    | 19     | 15      | 13     | 13      | 15      | 15      | 15      | 13      | 14      | 14      | 13      | 20      | 18     | 14    | 19        | 8       | 7       | 24          | 15   | 61        |
| OTROS           | 6     | 8      | 7       | 11     | 12      | 17      | 11      | 13      | 18      | 11      | 11      | 6       | 8       | 11     | 2     | 15        | 4       | 5       | 27          | 12   | 20        |
| TOTAL           | 100   | 100    | 100     | 100    | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     | 100     | 100    | 100   | 100       | 100     | 100     | 100         | 100  | 100       |
| (Mill. dólares) | 5.679 | 82.741 | 151.652 | 45.668 | 242.566 | 130.621 | 658.927 | 778.876 | 260.518 | 280.762 | 215.209 | 366.310 | 110.455 | 27.525 | 3.915 | 1.353.473 | 353.482 | 152.303 | 31.7954.593 | 550  | 3.812.900 |

Comercio mundial total en 1995: 10.073 mil millones de dólares.

Nota: El comercio entre Indonesia y Singapur no aparece en la fuente citada.

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics Annual*, 1996.

Department of Statistic, Ministry of Finance, *Monthly Statistic of Exports and Imports*, Taiwan Area, The Republic of China, August 1996.





# APORTE DE LA REGIÓN DE ASIA-PACÍFICO A LA PROSPERIDAD MUNDIAL

MARK BORTHWICK\*

## Introducción

La enorme población que comprende los países de PECC (Pacific Economic Cooperation Council) ha convertido por siglos a la zona de Asia-Pacífico en un protagonista principal de la economía mundial, aunque a un nivel menor per cápita en comparación con la mayoría de las otras regiones. A comienzos del siglo XX, Asia representó cerca de un tercio de la producción mundial de acuerdo con el historiador económico Angus Madison, mientras que América del Norte y Europa constituían más de la mitad. La producción del Este asiático era entonces principalmente agrícola, pero pronto vieron la luz los programas industriales, los que recibieron un impulso luego de la Segunda Guerra Mundial. Muchas naciones de Asia sufrieron una transformación industrial que alteró radicalmente la estructura de producción asiática y aumentó de manera significativa la participación de Asia en el PIB (Producto Interno Bruto) mundial. Por esta razón, el área asiática de PECC será el centro de este trabajo. Sin embargo, antes de analizar sus interacciones actuales con la economía mundial, es necesario reflexionar acerca de cuánto dependió el crecimiento de Asia de los cambios fundamentales que se produjeron en las reglas del comercio mundial después de la Segunda Guerra Mundial.

---

\* Director Ejecutivo del U.S. National Committee on Pacific Economic Cooperation.

## Reformas del régimen de comercio mundial

Antes de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento comercial de la zona del Pacífico se vio disminuido debido a enormes distorsiones en la economía mundial. Dichas distorsiones surgieron de factores tales como fuertes barreras comerciales, acuerdos comerciales binacionales y la extendida cartelización de industrias nacionales e internacionales. A fines de la década del treinta, el comercio mundial había descendido a la mitad del nivel máximo que alcanzó a comienzos de siglo. Los flujos de capitales internacionales, de importancia fundamental en los primeros años de crecimiento, estaban tan restringidos por los controles públicos y privados que cayeron a una quinta parte de los niveles que presentaban al terminar el siglo XIX.

Esta tendencia resultó revertida por las políticas de reconstrucción luego de las desastrosas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Mediante instituciones y el otorgamiento de fondos encabezado por los Estados Unidos, las naciones desarrolladas comenzaron de cero y redujeron la mayoría de sus barreras al comercio y a las inversiones. Se crearon las llamadas instituciones de Bretton Woods (es decir, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional) y, de especial importancia en la recuperación económica mundial, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement for Trade and Tariffs, GATT) que se logró tras una serie de rondas mundiales de negociación para reducir en forma importante las barreras arancelarias. Se creó la Comunidad Económica Europea, que a la larga se convirtió en el mercado común más grande del mundo. En términos generales, todas estas iniciativas dieron un estímulo a las medidas de apertura de los mercados en muchas regiones del mundo.

El resultado fue un período de sólido crecimiento económico de los países desarrollados que se prolongó desde fines de los años cuarenta a comienzos de los setenta. Estas iniciativas multilaterales ayudaron a crear condiciones económicas que impidieran la repetición de la crisis de los años treinta. En lugar

de ello, la era de fuerte crecimiento económico continuó hasta que la gente empezó a creer que podría durar en forma indefinida. Desde alrededor de 1950, el PIB real entre los países desarrollados aumentó a un promedio de cerca de 5% al año. Este crecimiento era dos y media veces más rápido que el crecimiento de las cuatro décadas precedentes y dos veces más rápido de lo que fue posteriormente en los años setenta.

A pesar de esta impresionante expansión, varios factores que ocurrieron antes de 1973 fueron socavando la "época de oro" del crecimiento de la postguerra. Los salarios comenzaron a mostrar un crecimiento acelerado en Europa, en especial a fines del año 1968, turbulento en términos políticos. El aumento de la productividad de los trabajadores, esencial para un crecimiento sostenido sin inflación, comenzó a bajar. Por último, el sistema llamado de Bretton Woods, de tasas de cambio internacionales fijas, se desmoronó a inicios de la década del setenta cuando los Estados Unidos abandonaron el patrón oro.

El final sobrevino de manera abrupta cuando la crisis internacional del petróleo irrumpió en 1973 acompañada del primer remezón en el precio del petróleo. Los efectos perdurables de la crisis no fueron tanto el resultado de la reducción inicial de los suministros de petróleo, sino más bien del incremento paralizante de los precios. La inflación subió desmesuradamente en todas las economías de los países desarrollados y en desarrollo por igual, y todos ellos se esforzaron por encontrar el modo de ajustarse a sus pérdidas de ingresos reales y al deterioro de los términos de intercambio. La mayoría cayó en serias recesiones. El impacto fue especialmente fuerte en las economías asiáticas con dependencia energética, incluido Japón. Más tarde, en 1979, los aumentos de los salarios y de los precios asumieron nuevamente proporciones negativas con un segundo remezón del petróleo, a raíz del cual gran parte del mundo sufrió otra grave recesión en 1980 y 1981 y en algunas áreas por un período más prolongado.

No obstante, a comienzos de la década de 1980, las economías capitalistas de Asia realizaban decididas acciones, en to-

dos los ámbitos posibles, para aumentar la eficacia energética de sus industrias y para disminuir su dependencia general en la energía importada. Los países recientemente industrializados (Newly Industrialized Economies, NIEs) y Japón, en particular, respondieron a los embates de reducción de ingresos de las crisis del petróleo con medidas de ajuste del cinturón que les permitieron emerger con sus economías en posiciones competitivas relativamente sólidas. En contraste con ello, los países europeos permanecieron en el estancamiento y, en los primeros años de la década de 1980, creció cada vez más la inquietud de los responsables de formular las políticas acerca de su capacidad de competir en materias de economía con los países de la Cuenca del Pacífico. Esto se convertiría en un elemento importante para incentivar las respuestas "regionalistas" en Europa y en la zona del Pacífico de los años ochenta.

### **Cambio de la relación de Asia con el mundo**

Junto con su floreciente crecimiento, la estructura de la relación del Este asiático con el mundo está cambiando. En la actualidad, Corea realiza más intercambio comercial con el mundo en desarrollo que con todos los países desarrollados en conjunto. Japón tiene un mayor intercambio comercial con sus vecinos de Asia que con Europa y los Estados Unidos simultáneamente. Japón marcó un nuevo hito en 1995 al fabricar más productos en el extranjero que los que exportó, con lo que demostró el extenso grado de expansión de su actividad económica mundial. Dichos cambios implican un vuelco fundamental en el peso geográfico de la actividad económica mundial. Según las predicciones de crecimiento del Banco Mundial, este vuelco se habrá producido decididamente hacia el Asia dentro de 25 años. Esto es parte de una transición mayor, a través de la cual los países en desarrollo superarán a las naciones industrializadas en el porcentaje total de producción mundial, cambio encabezado principalmente por el Este asiático.

## **Tendencias comerciales y de inversiones**

Las razones de la fuerte expansión e integración económica de las economías del Este asiático se encuentran en los crecientes niveles de comercio internacional y, desde mediados de los años ochenta, en la Inversión Extranjera Directa. La participación del Este asiático en el comercio mundial aumentó desde alrededor de un 14% en 1980 a poco menos de un 19% en 1990. La participación en el comercio internacional de las economías regionales de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) subió desde un 30% a un 37% durante el mismo período. La participación del Este asiático en el comercio mundial se incrementará a un 33% hacia el año 2000, mientras que se espera que la participación del grupo de APEC aumente a casi un 40%.

La mayor parte del crecimiento del comercio del Este asiático y APEC ha sido con otros países de la región de Asia-Pacífico. El período de más rápido cambio tuvo lugar desde la década de 1970 hasta comienzos de los años noventa. El comercio dentro del área del Este asiático aumentó desde aproximadamente un 24% del comercio total en 1970 a un 36% en 1992. El comercio dentro del área de APEC aumentó de manera menos radical, pero desde un nivel más alto, de alrededor de un 63% del total del área de Asia-Pacífico en 1970 a cerca de un 68% en 1992.

El crecimiento del comercio intrarregional del Este asiático no se ha visto estimulado por bloques de comercio discriminatorios, como fue el caso de Europa occidental. De hecho, no se han adoptado medidas de trascendencia económica en las economías del Este asiático para realizar una discriminación colectiva contra otros países tendientes a expandir su comercio en común. En los casos en que ha habido preferencias comerciales dentro de la región, su repercusión ha sido insignificante, aunque el compromiso de los gobiernos de ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) con el Acuerdo de Libre Comercio de ASEAN (ASEAN Free Trade Area, AFTA) puede convertirse en una excepción. La discriminación comercial en virtud del Acuerdo de Relaciones Económicas más Estrechadas de Australia y Nueva

Zelandia (Australia-New Zealand Closer Economic Relations Agreement, ANZCERTA) también ha afectado a una proporción relativamente pequeña del comercio regional. Mientras tanto, las relaciones comerciales bilaterales de más rápida expansión en la zona del Este asiático de los últimos años, entre China y el Taipei Chino y entre China y Corea, han aumentado a pesar de las restricciones comerciales discriminatorias.

Sin embargo, el rápido crecimiento del comercio intraasiático, ¿“desvía” relaciones comerciales que de otra forma beneficiarían a una comunidad mundial más amplia? Al parecer no, de acuerdo con el Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank, ADB), el cual, mediante una compleja medición, asevera que en cualquier caso se trata de una ligera baja en la “intensidad” del comercio regional, independientemente de su tasa de crecimiento. Dicho de otra manera, dada su situación económica, el Este asiático está en verdad realizando más transacciones comerciales de lo que podría preverse con el resto del mundo que consigo mismo.

### **El papel de las inversiones extranjeras**

Si bien la expansión comercial ha representado la base del crecimiento económico de la región, la Inversión Extranjera Directa ha cumplido también un papel esencial. Además de dar un fuerte respaldo al desarrollo económico mediante la transferencia de recursos financieros, tecnología y experiencia gerencial, también beneficia la comercialización y las redes de información de los inversionistas de otras regiones del mundo y fomenta la competencia.

En la segunda mitad de la década de 1980, los países recientemente industrializados del Este asiático y los países de ASEAN experimentaron un aumento de 430% y 570%, respectivamente, de la Inversión Extranjera Directa. La tasa de aumento de la Inversión Extranjera Directa en el mundo fue menor, aunque de todas formas impresionante, con un 330% en el mismo

período. El flujo de Inversión Extranjera Directa a China, en especial, aumentó considerablemente en la década de 1990.

Aunque es beneficiosa en algunos aspectos, la movilidad del capital, especialmente en la forma de inversiones de cartera, produce efectos contradictorios y a menudo negativos para las economías en tiempos de crisis. Esto se pudo ver con mayor claridad durante la crisis de la deuda de los años ochenta y las especulaciones monetarias de los noventa. En los años ochenta, los salarios de América Latina bajaron en un promedio de 25% mientras que los mercados regionales de valores experimentaron un alza. En forma más reciente, las monedas y los mercados de valores del Sudeste asiático se han tornado inestables, en parte debido al problema de confianza en los inversionistas generado por la crisis económica de Tailandia. Si el Sudeste asiático estuviera entrando a un período prolongado de menor crecimiento, es probable que el efecto en el mundo sería mínimo ya que resultaría compensado por el vigor de otras economías del área.

### **Europa, el hemisferio occidental y Asia**

A inicios de la década de 1980, el comercio transpacífico comenzó a aumentar ostensiblemente por sobre los niveles del comercio transatlántico. América del Norte pasó a vincularse con mayor fuerza que nunca a la comunidad de la Cuenca del Pacífico. Como consecuencia, los Estados Unidos han establecido una relación económica con el Este asiático y con América Latina que es similar a la de Alemania con Europa. En la actualidad, tanto Alemania como los Estados Unidos efectúan más de la mitad de sus transacciones comerciales dentro de sus respectivas regiones, nivel que ha aumentado con respecto a lo que hace dos décadas era cerca de una tercera parte (el comercio de Alemania con Francia y el comercio de los Estados Unidos con Canadá se consideran situaciones comparables dentro de estas regiones). Alemania depende mucho más del comercio que los Estados Unidos para lograr su PIB total, pero ambas naciones

dependerán de la expansión de sus mercados internacionales para continuar con su crecimiento.

En otros aspectos, el papel regional de los Estados Unidos no tiene paralelo. Europa occidental forjó su pacto regional con un fuerte respaldo e incentivo de los Estados Unidos. El Este asiático, aunque con vacilación, está haciendo lo propio, pero en este punto los rumbos del Atlántico y del Pacífico son divergentes. En el Pacífico, la integración regional ha estado guiada por el sector privado, cuyas actividades de inversión y de empresas conjuntas han creado una multiplicidad de vínculos internacionales. En Europa, la función del sector privado fue más bien la de acatar más que de estar a la cabeza de las iniciativas de los gobiernos. Otro contraste con Europa resulta evidente en la percepción asiática del papel estadounidense. Tanto Europa como el Este asiático han considerado a los Estados Unidos como el pilar de la seguridad regional, pero en Asia existe una mayor tendencia a tratar con los Estados Unidos en su calidad de miembro de una región económica del Pacífico. La orientación norteamericana también está cambiando, con lentitud y con limitada planificación, hacia la Cuenca del Pacífico. En términos de participación formal en las agrupaciones regionales de políticas económicas y comerciales, las oportunidades de los Estados Unidos y Canadá se inclinan hacia América Latina y el otro lado del Pacífico, pero no hacia el otro lado del Atlántico, aspecto que puede llegar a ser decisivo en la conformación de las agendas económicas mundiales de ambos países para el próximo siglo.

Por su parte, la Unión Europea ha buscado mejorar sus lazos con el Este asiático. Como en el caso de la mayor parte de los países occidentales, la relación se obstaculiza por las diferencias con las economías asiáticas con respecto a las políticas relativas al comercio y las inversiones, el medio ambiente, el trabajo y los derechos humanos. No obstante, una iniciativa destinada a mejorar y consolidar los lazos entre la Unión Europea y Asia, centrada en la realización de cumbres de los jefes de gobiernos, comenzó con el primero de dichos encuentros en Bangkok, en 1996. Aunque la participación de Europa en las



importaciones provenientes de los países en desarrollo del Este asiático ha sido menor que la de América del Norte, sus industrias han recibido de modo similar una fuerte presión del flujo de bienes manufacturados de Asia y, al igual que América del Norte, está creciendo su interdependencia con Asia.

### **El debilitado espectro de los bloques monetarios**

A principios de los años noventa, algunos observadores especulaban que el uso del dólar como moneda de reserva mundial poco a poco daría paso a bloques monetarios centrados en Europa, el hemisferio occidental y Asia. La lógica subyacente a esta percepción recibió el respaldo de los planes europeos de crear una moneda común, el euro, a la vez que en Asia parecía haber un avance gradual hacia un mayor uso del yen en las reservas de moneda extranjera. No obstante, luego de aumentar en los años ochenta, la proporción de reservas en yenes comenzó a declinar y nunca ha alcanzado más de un 15% del total. Del mismo modo, alrededor de 1990 las monedas europeas utilizadas como reservas llegaron a un nivel máximo de cerca de un 30% y, posteriormente, han disminuido<sup>1</sup>. Tampoco se ha convertido el yen, como alguna vez se predijo, en la principal moneda de transacciones comerciales internacionales. Recientes estudios han sugerido que, en todo caso, la proporción japonesa de comercio denominado en dólares está subiendo. De las exportaciones de marzo pasado, un 52,8% estuvieron denominadas en dólares, aumento de más de un 50% con respecto a un año atrás, mientras que sólo un 35,8% estuvo denominado en yenes, nivel más bajo que el de hace una década<sup>2</sup>.

---

1 Bank for International Settlements, *67th Annual Report*. Basilea, Suiza. 1997, p. 93.

2 Ministerio de Comercio e Industria Internacional, *Yusbutsunyu Kessai Tuska-date Doko Chosa (Trends in the Currency of Settlements for Exports and Imports)*. Tokio, 1997.

Incluso cuando se concentra completamente en el comercio japonés con el Este asiático y central, la proporción de las exportaciones japonesas denominadas en yenes parece estar bajando de su nivel máximo de 52,5% en 1993. Da la impresión de que el rol del yen en las importaciones se está debilitando de manera similar. En marzo último, un 75% de las importaciones de Japón desde la región de Asia-Pacífico se denominaron en dólares.

### **Interdependencias regionales**

Estas tres regiones mundiales —el Este asiático, América del Norte y Europa— han incrementado su interdependencia a la vez que han aumentado también el comercio dentro de sus respectivas regiones. Como se aprecia en el Cuadro 1, los aumentos paralelos de interdependencia intrarregional e interregional han hecho disminuir los niveles relativos de interdependencia con otras regiones del mundo, aunque sigue siendo significativa la interdependencia en todas direcciones. Lo anterior quita aún más fuerza a la especulación acerca de un bloque asiático centrado en Japón. Los niveles mundiales de interdependencia y la alta dependencia de Asia de las exportaciones mundiales indican que la triangulación del comercio y la inversión mundial prevalecerá hasta bien entrado el próximo siglo. Además, mientras que los flujos asimétricos de este triángulo han mejorado enormemente la situación de los activos netos de Japón en el exterior, el efecto también deberá hacer aumentar el suministro de ingresos por inversiones extranjeras a Japón y la demanda de yenes. El yen seguirá revalorizándose, lo que aumentará la competitividad de empresas en otras partes del mundo con respecto a sus equivalentes japonesas. Mientras tanto, se producirá un alza de las importaciones y una baja de las exportaciones japonesas, con lo que se reducirá su superávit de bienes y servicios.

## La geometría mundial del comercio de Asia

El Este asiático depende en gran medida de las exportaciones y presenta amplios superávits comerciales con el resto del mundo. Esta situación de superávit comenzó a fines de los años setenta y se ha acumulado rápidamente desde los años ochenta. En bienes manufacturados alcanzó a 1,36 billones de dólares entre 1986 y 1992, cifra en la cual la mayor parte correspondió a Japón (Cuadro 2). Como se dijera anteriormente, el comercio mundial presenta una impresionante triangularidad cuando se suma aquél entre Japón, el resto de Asia, y América del Norte y Europa. Como se indica en el Cuadro 3, en estas regiones del mundo ha aumentado o se ha mantenido el crecimiento del comercio interno. No obstante, los vectores de importaciones/exportaciones que unen los "vértices" de este triángulo son notablemente asimétricos. Japón exporta en gran escala en todas direcciones mientras que, en comparación con su riqueza relativa, importa mucho menos. El resto de Asia importa una gran cantidad de bienes de Japón, pero, al igual que el resto del mundo, no es capaz de ingresar a los mercados de Japón, salvo en áreas específicas y permitidas. Como resultado de ello, las economías asiáticas compensan su déficit comercial con Japón gracias a un amplio superávit comercial con Europa y América del Norte. Esta tendencia, sostenida durante más de dos décadas, ha causado grandes problemas de ajuste industrial en Occidente. De igual importancia es el hecho de que el enorme aumento de los activos externos netos de Japón, relacionado con la liberalización financiera, plantea interrogantes acerca de las repercusiones futuras en la economía mundial. Se ha concluido, aunque no de manera categórica, que la posición japonesa de gran acreedor neto puede afectar directamente las tasas reales de interés del mundo<sup>3</sup>.

---

3 Hutchinson, Michael M. y Singh, Nirvikar, "Equilibrium Real Interest Rate Linkages: The United States and Japan", *Journal of the Japanese and International Economies*, junio de 1997, p. 224. Para una visión contraria, véase también, de Chi-Young Song, "The Real Exchange Rate and the Current Account balance in Japan". *Ibid.*, p. 157.

## Producción tecnológica y alianzas

Es vastamente reconocido que las economías de la Cuenca del Pacífico producen en el mundo la mayor parte de los bienes de consumo electrónicos. Más importante, quizás, es el hecho de que allí se origina el 90% de los semiconductores del mundo y representan también la mayor parte del consumo del planeta. Los tres principales consumidores de semiconductores son los Estados Unidos, Japón y los países en desarrollo de Asia respectivamente, mientras que la Unión Europea aparece en cuarto lugar.

Los Estados Unidos han estado a la cabeza del desarrollo de tecnologías avanzadas desde la Segunda Guerra Mundial y sigue siendo el centro de grandes alianzas entre las empresas tecnológicas internacionales. Si bien los datos estadísticos son limitados, pareciera que la mayoría de dichas alianzas aún son más transatlánticas que transpacíficas. Es probable que esta tendencia se incline hacia una mayor interacción transpacífica a medida que aumenta la capacidad tecnológica de las economías en desarrollo del Pacífico a la par con sus recursos de capital. Ya hay pruebas de que Japón está empezando a aprovechar en forma diferente estas oportunidades. Criticadas en el pasado por su poca disposición a crear una capacidad avanzada de producción en los países en desarrollo de Asia, en la actualidad las empresas tecnológicas japonesas tienen una inclinación mucho mayor a hacerlo. Los Estados Unidos también están usando más personal idóneo y capital en el área de la tecnología de la Cuenca del Pacífico. Una gran base de técnicos capacitados e ingenieros especializados en *software* existe a ambos lados del Pacífico, la que está cada vez más vinculada mediante nuevos instrumentos comunicacionales de larga distancia para permitir una mayor colaboración. Otro factor que estimula la creación de alianzas son las grandes necesidades de capital para nuevas instalaciones de producción y de investigación y desarrollo, que obligan incluso a las grandes empresas a buscar socios internacionales para compartir los riesgos y los gastos generales en los campos de la alta tecnología.

## Conclusión

El impacto mundial de la zona de Asia-Pacífico sigue aumentando aunque la índole de esos efectos se desplaza hacia bienes y servicios de un mayor valor agregado. En los últimos años, a medida que han ido absorbiendo mayores proporciones de la Inversión Extranjera Directa mundial y generando grandes flujos de exportaciones, las economías en desarrollo de la Cuenca del Pacífico se han establecido en un nuevo nivel intermedio de riqueza mundial y han surgido como mercados importantes por derecho propio. En el curso de estos cambios, los flujos comerciales mundiales han adoptado características que reflejan las concentraciones geográficas normales de la actividad económica dentro de las regiones y entre ellas. Es poco probable que dicha regionalización haya desviado o disminuido el comercio, sino que más bien lo ha hecho aumentar gracias a la dinámica especial y las ventajas comparativas de las regiones. En este sentido, la Cuenca del Pacífico como un todo sigue fortalecida de modo muy singular por la interacción de sus zonas occidental y oriental. De hecho, dicha interacción se ha convertido en el puntal de la estabilidad y el crecimiento de la economía mundial.

CUADRO 1  
TENDENCIAS CAMBIANTES DEL COMERCIO  
INTRARREGIONAL E INTERREGIONAL (%)

| Socios comerciales |      |               |                   |               |       |
|--------------------|------|---------------|-------------------|---------------|-------|
| Región comercial   | Año  | Este Asiático | América del Norte | Unión Europea | Otros |
| Este Asiático      | 1980 | 34            | 21                | 11            | 43    |
|                    | 1990 | 40            | 23                | 14            | 22    |
| América del Norte  | 1980 | 20            | 29                | 18            | 37    |
|                    | 1990 | 27            | 31                | 19            | 23    |
| Unión Europea      | 1980 |               | 7                 | 52            | 36    |
|                    | 1990 | 7             | 8                 | 63            | 22    |

La fórmula usada en la computación es la siguiente: para el comercio intrarregional, (comercio intrarregional x 2) / (exportaciones totales + importaciones totales). Fuente: Urata, Shujiro, "Globalization and Regionalization in the Pacific Asian Region": en Doherty, Eileen M. (comp.), *Japanese Investment in Asia*. San Francisco: The Asia Foundation y BRIE, 1995, p. 185.

CUADRO 2  
 BALANZA COMERCIAL ACUMULADA DE LAS MANUFACTURAS DE ASIA-PACIFICO, JAPON Y LOS  
 PAISES RECIENTEMENTE INDUSTRIALIZADOS (NIEs), 1986-1992  
 (en millones de dólares)

| Importador<br>Exportador | Mundo     | Asia     | Japón    | NIEs    | ASEAN   | América del<br>Norte | Europa  |
|--------------------------|-----------|----------|----------|---------|---------|----------------------|---------|
| Asia-<br>Pacífico        | 1.360.781 |          | -343.444 | 271.528 | 104.591 | 806.536              | 263.460 |
| Japón                    | 1.296.817 | 343.444  |          | 232.823 | 87.687  | 484.332              | 223.077 |
| NIEs                     | 189.479   | -271.528 | -232.823 |         | 15.919  | 300.030              | 75.883  |

Fuente: Urata, Shujiro, *op.cit.*, 1995.

CUADRO 3  
PARTICIPACION DE DIVERSAS REGIONES EN EL COMERCIO  
TOTAL DE ASIA-PACIFICO

|                      | Exportaciones |      |      | Importaciones |      |      |
|----------------------|---------------|------|------|---------------|------|------|
|                      | 1970          | 1980 | 1992 | 1970          | 1980 | 1992 |
| América del Norte    | 31,1          | 24,9 | 26,9 | 27,4          | 20,6 | 19,3 |
| Estados Unidos       | 28,6          | 23,3 | 25,1 | 23,9          | 18,2 | 17,4 |
| Asia-Pacífico        | 29,6          | 33,8 | 39,8 | 27,7          | 32,5 | 45,1 |
| Asia (excepto Japón) | 22,3          | 23,0 | 31,7 | 13,9          | 19,8 | 29,1 |
| APEC                 | 64,1          | 61,4 | 68,8 | 62,0          | 57,6 | 68,1 |
| Europa               | 17,2          | 17,8 | 17,1 | 15,3          | 10,7 | 13,1 |
| UE-12                | 14,2          | 15,3 | 14,8 | 12,8          | 8,8  | 10,4 |
| Resto del mundo      | 18,8          | 20,8 | 14,1 | 22,7          | 31,8 | 18,8 |

Fuente: Datos comerciales de las Naciones Unidas y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de la base de datos de *SIE World Trade Date Base*. Confrontar Cohen, Stephen S. y Guerieri, Paolo, "The Variable Geometry of Asian Trade", en: Doherty, Eileen M. (comp.), *op. cit.*



# LIBERALIZACIÓN UNILATERAL CONCERTADA: ¿UN MECANISMO PARA ALCANZAR EL LIBRE COMERCIO EN LA REGIÓN?

VÍCTOR FUNG\*

## Introducción

En muchas ocasiones se ha hecho un análisis muy claro e incisivo de lo que APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) está tratando de alcanzar. Sin embargo, quisiera hacer una evaluación del papel de APEC desde la perspectiva de la empresa, reflejando mi posición como miembro del Consejo Empresarial de APEC (APEC Business Advisory Council, ABAC ).

## La visión de APEC acerca del futuro

En su reunión de Seattle, en 1993, los líderes de APEC plantearon la siguiente visión de APEC: “un foro dedicado a producir beneficios económicos tangibles para la región”. A esto siguió la Declaración de Bogor de 1994, en la cual los líderes acordaron los objetivos comunes de liberar el comercio de bienes y servicios y la liberalización de las inversiones en el año 2010 por parte de las economías desarrolladas de APEC y, en el 2020, por parte de aquellos países aún en desarrollo. Este fue un paso decisivo para la organización y un compromiso sólido hacia una meta definida. Estos objetivos fueron incorporados en el llamado Plan de Acción y, en 1996, los países miembros acordaron una estrategia para alcanzar estas metas, conocida como MAPA (Manila Action Plan for APEC).

Creo que la estrategia contenida en el documento de Manila

---

\* Presidente del Hong Kong Trade Development Council.

está mucho mejor resumida en la declaración de Seattle de 1993, en la cual los líderes de APEC se comprometieron a "producir beneficios económicos tangibles para la región". Si consideramos quiénes van a producir directamente estos beneficios, les corresponderá a los empresarios y empresarias de las economías de APEC ser los arquitectos e ingenieros de este crecimiento, los artífices de esta prosperidad.

### **El papel de los empresarios de APEC**

APEC está muy consciente de que cualquier acción que emprenda debe ser comprendida por la empresa y en apoyo a ésta. Es por esta razón que los líderes de APEC establecieron, el año 1996, ABAC. Una importante tarea que se les asignó a los miembros de ABAC fue revisar la declaración de Manila para luego señalar su opinión al respecto. Me correspondió el honor de presidir el Comité Ejecutivo de ABAC, encargado de analizar el documento de Manila y el Consejo acordó las recomendaciones que se presentaron a los líderes de APEC el 3 de noviembre de 1997.

### **La visión empresarial del documento de Manila (MAPA)**

Creemos que el documento de Manila tiene especial relevancia, pues contiene las propuestas individuales y colectivas que cada una de las economías de APEC han señalado para alcanzar los objetivos de libre comercio acordados en Bogor. Además, constituye el medio a través del cual la idea de APEC sobre el libre comercio se hará realidad. Les da a conocer a las comunidades empresariales, en términos reales y en forma oportuna, los aspectos prácticos de APEC mostrándoles los beneficios que pueden obtener de este organismo.

Asimismo, es la primera vez que un grupo de economías ha manifestado voluntariamente la forma como aspiran alcanzar los objetivos de libre comercio. Creo que es un buen ejemplo

de lo que en esta reflexión denominamos "Liberalización Unilateral Concertada".

Sin embargo, estamos ciertos de que los países miembros no han avanzado lo suficiente en este proceso. El análisis que ABAC ha hecho del documento de Manila revela cuatro aspectos importantes.

En primer lugar, para que los Planes de Acción constituyan una herramienta práctica para la empresa se requiere que sean muy transparentes. Es preciso que se diseñe un conjunto claro de planes que puedan ser fácilmente comprendidos por los empresarios, de modo que puedan evaluar el impacto de los compromisos contraídos por cada una de las economías.

En segundo lugar, se requiere que los Planes de Acción sean más específicos y muestren exactamente las medidas que están adoptando las diferentes economías y las etapas que se han planteado para alcanzar las metas señaladas en Bogor. Por lo tanto, se debería definir con mayor claridad los beneficios para las empresas. Al disponer de una información más detallada, los empresarios pueden tomar las decisiones necesarias que impulsarán el crecimiento económico en el cual estamos todos empeñados.

En tercer lugar, debe existir un mayor compromiso con la acción y los plazos. Los beneficios del libre comercio se podrán percibir claramente gracias a la acción y el avance continuos hacia una mayor liberalización. Es importante que todas las economías de APEC mantengan el impulso para alcanzar los objetivos acordados en Bogor.

Finalmente, consideramos que la comunidad empresarial debería solicitar a cada una de las economías que, en la preparación de sus futuros Planes de Acción, consideren la expansión de la cobertura del libre comercio. Es importante que APEC sea capaz de demostrar que puede proporcionar valor agregado al ir más allá de lo que ya se ha acordado en otros foros multilaterales. Un ejemplo de ello es la posición de liderazgo que APEC podría asumir en favor del actual proceso de liberalización que es parte de las conversaciones sobre servicios finan-

cieros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Hay otros temas más específicos que se deberían considerar en los Planes de Acción. Por ejemplo, es preciso definir de manera más exacta a qué sectores apuntan las barreras arancelarias y fijar un cronograma para la rebaja de aranceles. Necesitamos una señal clara acerca del significado que tiene para la región alcanzar la meta del libre comercio.

Las barreras no arancelarias también constituyen un área clave para el progreso, a pesar de que aún no se ha hecho mucho en este aspecto. Tal como se observa el panorama actualmente, puede ser muy difícil distinguir exactamente qué barreras no arancelarias se están aplicando. Estamos a la espera de una base de datos para el próximo año que catalogará las medidas no arancelarias y que deberá ayudarnos en este aspecto, pues podremos ver qué acciones se están adoptando para reducirlas o eliminarlas.

Los servicios constituyen un área de creciente importancia en todas las economías, especialmente en Hong Kong, donde representan alrededor del 84% de la economía. ABAC cree que APEC debería asumir el liderazgo en promover la liberalización de los servicios. Un ejemplo de ello son las actuales negociaciones que se están llevando a cabo en la OMC sobre los servicios financieros. Creemos que este es un ejemplo que se debería seguir en otras áreas.

MAPA también contiene pocas iniciativas sobre la liberalización de las finanzas y las inversiones. No son muchos los países que han incorporado los Principios No Vinculantes de Inversión (Non-Binding Investment Principles-NBIP) adoptados por los países miembros de APEC en la reunión de Bogor en 1994. ABAC entiende que puede resultar difícil para algunas economías avanzar hacia los principios de Bogor, especialmente en lo que se refiere al trato nacional. En esos casos, ABAC recomienda un enfoque gradual a través del cual se podría identificar un sector o incluso un proyecto individual para un trato más abierto. Esperamos que una vez que los beneficios de este enfoque se hagan patentes en un sector o proyecto, ello motive

hacia una mayor liberalización de los flujos de inversión.

Sin embargo, todo el proceso de liberalización resultará más fácil en algunos países que en otros. ABAC cree que es importante que se reconozca este hecho y que se otorgue una asistencia positiva para ayudar a los países que lo requieran, por ejemplo, en el entrenamiento de personal para incorporar nuevas tecnologías o en el establecimiento de sistemas financieros reguladores. Proponemos que esta ayuda sea entregada a través de la Cooperación Técnica y Económica (ECOTECH), que debería ser una asociación entre el sector privado y el gobierno.

La tarjeta de viaje APEC (APEC Business Travel Card) y controles de inmigración más rápidos acelerarán los contactos empresariales y demostrarán las ventajas de la liberalización. ABAC también recomienda adoptar otras medidas para armonizar y simplificar los procedimientos de aduana, desarrollar normas comunes para los productos y servicios profesionales, con el fin de proteger a los consumidores y simplificar las regulaciones y operaciones comerciales mediante el uso de medios electrónicos e Internet.

## **Conclusión**

El proceso de liberalización comercial debería continuar y se debería impulsar aún más. La liberalización comercial beneficia directamente a la población y hasta ahora los beneficios más significativos han recaído en las economías que han abandonado las barreras proteccionistas. Es necesario apreciar los beneficios de la liberalización comercial, que incluyen un mayor crecimiento económico, mayor acceso a los bienes de consumo a menores costos, un nivel de vida más alto, mayor productividad y eficiencia en la industria y una mayor estabilidad económica mediante la profundización y diversidad de los mercados. Si se cumplen los actuales compromisos asumidos por las organizaciones regionales de comercio, en poco tiempo dos tercios del comercio mundial estaría libre de barreras.

No debemos permitir que este proceso se desvíe o salga de su curso debido a las recientes turbulencias financieras. Todavía se espera que Asia continúe como la región de más rápido crecimiento en el mundo y la liberalización comercial aún sigue siendo una mejor alternativa que el proteccionismo.

# OPORTUNIDADES QUE BRINDA LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: PERSPECTIVA DE UN EMPRESARIO

TOMÁS GONZÁLEZ SADA\*

Este trabajo permite dar a conocer la experiencia de la comunidad empresarial mexicana en torno a la desregulación económica y la liberalización del comercio. En este sentido, se presenta un punto de vista del empresario acerca de las oportunidades que brinda la liberalización del comercio internacional, con énfasis en las iniciativas de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) tendientes a la creación de una zona de libre comercio en los años 2010 y 2020.

Esta presentación está estructurada en cuatro temas: un breve resumen de la experiencia mexicana en torno a la liberalización del comercio; una descripción de la participación de la comunidad empresarial mexicana en los acuerdos comerciales firmados por nuestro país; un análisis para detectar oportunidades comerciales basadas en el intercambio a mediano y largo plazo en la región de APEC, según la información allí disponible; una conclusión que resume algunas ideas en torno a los actuales mecanismos y propuestas para implementar el APEC del siglo XXI.

## **La experiencia mexicana en la liberalización del comercio**

La experiencia mexicana relativa a la desregulación económica y la liberalización del comercio comenzó hace más de una

---

\* Presidente del Grupo CYDSA S.A., México.

década. La promoción de una economía de mercado fue definida como el instrumento que fortalecería la posición competitiva internacional del país y sería el elemento clave en su estrategia de desarrollo a largo plazo. Los primeros pasos de esta modalidad fueron la eliminación de las licencias de importación, la reducción de los derechos de importación y la incorporación de México al GATT (General Agreement for Trade and Tariffs).

Las empresas mexicanas captaron los potenciales beneficios a mediano y largo plazo de este cambio radical en la normativa que rige los negocios. El nuevo orden implicaba una relación mundial abierta, donde la creación de ventajas competitivas era la única alternativa para ofrecer productos atractivos en el escenario del comercio internacional. La identificación de sectores de oportunidades para aumentar la competitividad se hizo imperativa, con el fin de competir codo a codo contra los mejores del mundo.

Al revisar algunos datos estadísticos, podemos concluir que en el caso de México la evolución de su comercio internacional ha sido positiva. Primero, es importante señalar que en 1985, aunque el sistema de licencias de importación fue revocado, los derechos de importación ponderados según la producción nacional alcanzaron un promedio del 28%. En 1993, este promedio ponderado de aranceles se redujo al 11%.

Durante ese lapso de tiempo, el total de bienes importados aumentó de 19 mil millones de dólares a 65 mil millones, en 1985 y 1993 respectivamente. Por otra parte, el total de bienes exportados aumentó de 27 mil millones de dólares en 1985 a 52 mil millones en 1993. Más importante aun es la composición de estas exportaciones. En 1985, la exportación de bienes, excluidos el petróleo y el gas natural, alcanzó los 12 mil millones de dólares, menos de la mitad del total de las exportaciones. En 1993, las exportaciones casi se cuadruplicaron, para alcanzar los 44 mil millones. En 1996, la importación de bienes alcanzó los 89 mil millones de dólares, mientras que las exportaciones alcanzaron a los 96 mil millones. Si se excluye el petróleo y el gas natural, México exportó bienes por un total de 79 mil millones



de dólares, lo que equivale a un 80% más de lo exportado tres años antes.

En este desarrollo podemos encontrar empresas exitosas e incluso sectores industriales completos. Por desgracia, también existen empresas que, siguiendo las predicciones sobre el fracaso de esta estrategia de liberalización, no se abocaron a mejorar su competitividad y, en consecuencia, actualmente carecen de los mínimos requerimientos para competir en el complejo y cambiante medio comercial internacional.

Se puede sacar lecciones tanto de los éxitos como de los fracasos. La comunidad empresarial mexicana confirmó que una estrecha participación en el proceso de elaboración de políticas era esencial para maximizar el potencial a largo plazo de una economía orientada al mercado.

### **Participación de la comunidad empresarial mexicana en los acuerdos comerciales**

Con una tradición de casi diez años de práctica en la liberalización del comercio, cuando la idea de formalizar un acuerdo de libre comercio en América del Norte aún estaba en sus primeras etapas de formación, el sector empresarial mexicano comenzó a implementar mecanismos para poder participar en el análisis y definición de esta nueva posibilidad para el país. Si la evaluación y el diagnóstico de los posibles beneficios y amenazas resultaban altamente positivos, a la larga dichos mecanismos se centraron en la coordinación con representantes del gobierno a cargo de las negociaciones. Ellos debían ganarse un papel convincente para así asegurarse que su asesoría incluyera tanto los términos generales como específicos del acuerdo, con miras al resultado más positivo para el desarrollo de México a largo plazo.

Como resultado de esta nueva modalidad de las relaciones comerciales, el comercio internacional entre los tres países integrantes de NAFTA (North American Free Trade Agreement) ha

tenido un significativo crecimiento. En 1993, un año antes de la implementación del acuerdo, la comercialización total de bienes entre Estados Unidos, Canadá y México llegó a los 586 mil millones de dólares. En 1996, el total de las actividades comerciales había alcanzado los 844 mil millones de dólares, lo que constituyó un crecimiento de un 44%. Los cálculos estimados para este año reflejan una cifra *record* de actividad comercial que alcanza los 950 mil millones de dólares, lo que constituye un 11% más que lo alcanzado en 1996.

Otra visión se logra al revisar el comercio internacional en términos del Producto Interno Bruto (PIB) de la región. En 1993, el comercio total anterior a NAFTA fue 7,8% del total del PIB de Estados Unidos, Canadá y México. En 1996, el intercambio total de bienes llegó al 10,1% del PIB. Este año, se estima que el comercio internacional en la región de NAFTA alcanzará el 10,8% del PIB de la región.

De igual manera, todos los miembros de NAFTA han aumentado sus exportaciones en la región. Las exportaciones de Estados Unidos a Canadá y México han aumentado en un 34%, de 134 mil millones de dólares en 1993 a 179 mil millones en 1996. Este crecimiento de las exportaciones implicó un cambio del 2,0% al 2,4% en el PIB norteamericano. En 1996, las exportaciones de Canadá a la región alcanzaron los 161 mil millones de dólares, lo que representa el 27,5% del PIB canadiense. Este volumen de exportaciones creció en un 40% en comparación con los 115 mil millones de dólares alcanzados en 1993, cuando las exportaciones representaron el 20,8% del PIB. México ha aumentado sus ventas a los socios de NAFTA de los 44 mil millones de dólares que vendía antes del tratado a un total de 82 mil millones en 1996, lo que refleja un crecimiento de un 86% en dólares nominales. Según la cuota de participación en el PIB, la cifra aumentó en más del doble, de un 11% en 1993 a un 24,5% en 1996.

Existe el consenso general de que estos resultados no se hubieran podido lograr sin una estructura de acuerdo adecuada. Además, la participación de los sectores empresariales de

los tres países miembros de NAFTA fue un elemento clave en la definición de la estructura final.

En México, cada una de las empresas particulares participó a través de una organización privada creada especialmente para promover y coordinar los estudios impulsados por las cámaras de comercio. Estos análisis se orientaron a evaluar el posible impacto directo de NAFTA sobre una industria específica, como también el efecto que tendrían sobre aquella industria las decisiones que se tomaran en otra industria o sector.

Además, las empresas y cámaras de comercio mexicanas comenzaron a tener una importante interacción con empresas y cámaras norteamericanas y canadienses; juntas promovieron estrategias orientadas a la optimización de una industria a nivel de NAFTA. En otras palabras, la meta básica para todos fue la búsqueda de un acuerdo orientado a fortalecer la posición competitiva de la industria en la región, frente al objetivo más limitado de mejorar la competitividad de cada empresa por separado.

Por último, esta organización fue responsable de promover y coordinar la asistencia de representantes de las industrias y sectores de la economía durante el proceso de negociación de NAFTA. A través de "el cuarto de al lado", los representantes del gobierno mexicano informaron al sector privado acerca del curso de las conversaciones. A través de este mismo medio se consultó al sector privado si las negociaciones requerían el ajuste de las consideraciones originales entre el equipo del gobierno y un sector industrial específico.

Un factor clave en la definición de las opciones tendientes a mejorar la posición competitiva de la región fue la identificación colectiva de las áreas donde las empresas o industrias de distintos países podían complementarse.

La industria automotriz se ha transformado en un muy buen ejemplo de la competitividad a través de la interacción complementaria entre países. En 1996, México vendió 15,7 mil millones de dólares a Estados Unidos y Canadá por concepto de automóviles, camiones, motores y repuestos automovilísticos. Al mis-

mo tiempo, México adquirió 6 mil millones de dólares en automóviles, camiones, motores y repuestos de sus socios de NAFTA. En México, Estados Unidos y Canadá, las plantas de fabricación y ensamblaje se han especializado, con el fin de fabricar modelos específicos. Debido a la competitiva posición lograda, muchos de los automóviles y camiones que se distribuyen a nivel mundial son fabricados en la zona de NAFTA.

De igual manera, en el área de las maquinarias y equipos para la industria eléctrica se han implementado cadenas de valor complementario. Las ventas de México a NAFTA por concepto de productos fabricados para esta industria ascendieron a 9,5 mil millones de dólares en 1996. Mientras tanto, México compró 10,3 mil millones de dólares de maquinaria y equipos para la industria eléctrica, todos fabricados en Estados Unidos y Canadá. Otras industrias también han avanzado en la complementación de sus cadenas de valor, como ocurre con los electrodomésticos y en los sectores de la electrónica, los alimentos procesados y la industria de metales básicos.

Es evidente que se hace muy difícil complementar las economías de NAFTA en cada uno de los sectores industriales. En algunas de estas situaciones fue necesario negociar modalidades donde la industria de uno o dos países de NAFTA percibía abiertamente una desventaja competitiva frente a los demás. Para aumentar la competitividad de la región, NAFTA promueve el comercio intrarregional de bienes fabricados por empresas ubicadas en una o dos de las economías miembros, lo que se traduce en una ventaja sobre otros proveedores.

Como ejemplo de este esfuerzo, a veces llamado el enfoque de la reciprocidad, podemos citar las telecomunicaciones y también los equipos y repuestos computacionales, que en su mayoría son fabricados en Estados Unidos y Canadá. En 1996, México compró a sus socios 7,2 mil millones de dólares en estos productos. También a modo de ejemplo podemos citar los productos textiles, que aprovechan las ventajas de ser fabricados en Canadá y México. Como resultado, en 1996 estos países vendieron 5,9 mil millones de dólares de prendas y productos

textiles terminados a Estados Unidos.

Además del aumento de las exportaciones, NAFTA ha llevado a las empresas mexicanas a una mejor comprensión de las oportunidades comerciales y la necesidad de acelerar la creación de estrategias tendientes a mejorar la competitividad. La cantidad de empresas mexicanas que reconoce las normas ISO-9000 u otro sistema de aseguramiento de la calidad total o que implementan los mejores sistemas de administración, como la respuesta efectiva, el intercambio de información por medios electrónicos, el servicio personalizado a clientes y otros, sigue aumentando día a día. En resumen, la visión comercial de una gran cantidad de empresas mexicanas hoy es global, por lo que sus decisiones a futuro tienen una perspectiva mundial.

Es importante señalar que NAFTA y los acuerdos de comercio en general brindan un marco de referencia mucho más claro al momento de planificar. Las reglas convenidas establecen los límites del entorno comercial del futuro. Se pueden implementar programas de inversión para participar en mercados más grandes y se pueden obtener posibles beneficios con mayor seguridad. Tal como lo plantean diversos empresarios mexicanos, el mejoramiento de la competitividad de nuestra industria, junto con el nuevo acceso a mercados internacionales gracias al tratado de libre comercio norteamericano y otros, permitió que México enfrentara con éxito la crisis económica de 1995, al mantener su estrategia de desarrollo y programas respectivos basados en la liberalización económica y comercial.

### **Análisis de las oportunidades comerciales basadas en el intercambio a mediano y largo plazo en la región de APEC**

En este contexto, las empresas mexicanas perciben que el esquema de APEC es una de las oportunidades económicas más promisorias de todos los tiempos. Las posibilidades de hacer negocios serían interminables, si se considera que los miembros actuales de APEC representan el 55% del PIB mundial, un

45% del comercio internacional total y un 40% de la población del planeta.

Con el fin de obtener una primera evaluación de los potenciales mercados de APEC para algunos de los productos de nuestras empresas, empleamos la misma metodología usada para determinar las alternativas preliminares en otras instancias de acuerdos comerciales internacionales.

Primero, investigamos los aranceles actuales de importación en los países de APEC para seis de los productos exportados por la empresa a la que represento, sin considerar ningún arancel otorgado a los socios de las zonas de libre comercio. Los productos son: fibra acrílica, filamentos de rayón, resina clorhídrica polivinílica, papel celofán, hilados y frazadas. La investigación comenzó en la página World Wide Web de APEC. En esta etapa debimos realizar un esfuerzo adicional para obtener información de diversos países donde ésta era muy antigua o no existía.

Medimos el efecto de los aranceles en nuestros productos mediante el empleo de dos directrices. Primero, calculamos el efecto actual sobre los derechos de importación y ponderamos los aranceles a través del poder adquisitivo de cada país, según su respectivo PIB.

Los resultados son los siguientes: el derecho de importación promedio para el papel celofán es de 6,9%, el valor más bajo en nuestra investigación. En orden ascendente, después se encuentra la resina clorhídrica polivinílica, con un 8,0%; los filamentos de rayón con un 8,4%; las frazadas con un 8,8%; la fibra acrílica con un 9,6%; y finalmente los hilados con un 11,3%.

A partir de estas cifras podemos concluir que los aranceles para estos productos aparentemente son bajos. Sin embargo, en la actual competencia internacional, un par de puntos porcentuales hacen toda la diferencia entre participar o no participar en el mercado.

Desde la perspectiva comercial, se requieren indicadores del potencial futuro. En nuestro análisis, para visualizar el tamaño del mercado a más largo plazo, calculamos un arancel pro-

medio ponderado según la población. En este caso, el derecho de importación promedio más bajo para la fibra acrílica se calculó en 13,3%. Nuevamente en orden ascendente encontramos los filamentos de rayón con un 13,6%; la resina clorhídrica polivinílica con un 14,4%; seguida por el papel celofán con un 14,6%; los hilados con un 18,8%; y finalmente las frazadas con un 28,4%.

Estas cifras nos permiten llegar a dos conclusiones. Primero, el arancel promedio tiende a aumentar a medida que es más alto el valor agregado al producto. Segundo, en términos generales, y ponderado según la población del país, los aranceles para estos productos son altos.

En resumen, los aranceles no toman en cuenta la diversidad en las economías de APEC. A lo anterior se agrega que si APEC está luchando por transformarse en una zona de libre comercio en el siglo XXI, debe abocarse a reducir los aranceles. Además, desde una perspectiva comercial, lo esencial es establecer posibles tendencias de la futura liberalización comercial con el fin de diseñar estrategias.

Cuando nuestro país se hallaba negociando modalidades de libre comercio, se presentaron alternativas de reducción arancelaria como una variable esencial para el análisis del impacto futuro en nuestras industrias. Dadas las alternativas básicas referenciales, fue posible modelar el efecto en sectores específicos o interrelacionados.

Actualmente, los Planes de Acción Individual (Individual Action Plans, IAP) presentados por las economías de APEC, constituyen la primera fuente de información sobre el modo en que la región alcanzará el nivel de zona de libre comercio en los años 2010 y 2020. Por consiguiente, en nuestra exploración de las oportunidades comerciales en APEC, la siguiente etapa incluyó el análisis de los futuros aranceles según la proposición de cada país en su respectivo plan.

La intención de reducir las barreras comerciales en la región está claramente establecida en dichos planes, confirmando así el compromiso y la futura importancia de la iniciativa de

APEC. No obstante, y de vuelta al objetivo de nuestro análisis, tras excluir tres países que ya poseen un arancel cero, sólo cuatro países manifiestan una intención clara de reducir gradualmente los derechos de importación, a partir de lo cual es posible determinar el efecto de la liberalización sobre nuestros productos. Por desgracia, en los once casos restantes, la información no se presenta con la misma claridad. En resumen, la intención de reducir los aranceles gradualmente en general está contemplada, pero no es del todo útil para nuestros propósitos, ya que:

a) La reducción gradual se presenta basada en tasas consolidadas promedio para un número determinado de años, sin explicar en detalle lo que pasaría en ese lapso de tiempo; y/o

b) la reducción arancelaria es otorgada por un sector agregado de producción y no por productos ni industrias específicos; y/o

c) el plan adhiere a los criterios de la Ronda Uruguay tendientes a reducir los derechos máximos por sector agregado de producción.

En resumen, dadas las actuales circunstancias y la información de que se dispone, la mayoría de los Planes Individuales de Acción no brindan información para que las empresas diseñen un plan comercial tendiente a sacar provecho de las potenciales oportunidades que entrega APEC.

### **Conclusión: el papel de los empresarios de APEC y los Planes Individuales de Acción en la generación de oportunidades de negocios en APEC**

Estoy convencido de que se puede obtener una gran cantidad de beneficios para las economías de APEC a través de la inversión y la interacción de empresas específicas. En consecuencia, reconozco el difícil papel de los empresarios agrupados en el Consejo Empresarial de APEC (APEC Business Advisory Council, ABAC) al tener que entregar una perspectiva de nego-



cios para facilitar que la visión de APEC se pueda llevar a la práctica. La experiencia mexicana en la liberalización del comercio es sólo un pequeño ejemplo del modo en que el sector privado puede aportar en la definición de una política de impacto a largo plazo.

Hoy en día tenemos una pregunta pendiente: ¿es la Liberalización Unilateral Concertada un mecanismo para alcanzar el libre comercio en la región de APEC? Al menos desde el punto de vista de un empresario y, considerando los logros reales, las propuestas no han satisfecho las expectativas. Hasta ahora, los esfuerzos orientados a la Liberalización Unilateral Concertada incluido en los Planes Individuales de Acción no necesariamente brindan a las empresas un marco de referencia práctico para la planificación a largo plazo.

Como hemos podido ver a lo largo de este análisis, la incertidumbre frente a las reglas para el futuro de la liberalización del comercio en la región, tal vez es el factor débil en la presente postura. Está claro que la viabilidad del logro de los potenciales beneficios en muchos casos dependerá de los proyectos de inversión. Un escenario comprensible para el análisis de los planes comerciales, donde la cantidad de incertidumbres pueda ser menor, ayudaría a promover la implementación de los proyectos requeridos. Más empresarios estarían interesados en comenzar a construir el futuro de la región.

Los avances en el forjamiento de la relación entre nuestros países para el siglo XXI son impresionantes. Sin embargo, y tal como ocurre en todas los frentes comerciales, siempre hay cabida para el mejoramiento. Confío en que este trabajo haya logrado destacar la ventaja de crear un mecanismo donde el empresario pueda comprender el verdadero compromiso que tienen las economías de APEC con la liberalización comercial. Creo firmemente que una mejor comprensión del futuro ayudará a las empresas como la que represento a aumentar su potencialidad frente a la creación de beneficios para sus clientes, sus empleados, sus socios y su nación.



# LA LIBERALIZACIÓN UNILATERAL CONCERTADA Y EL LIBRE COMERCIO

HADI SOEASTRO\*

## Introducción

La Liberalización Unilateral Concertada es el mecanismo mediante el cual la región de Asia-Pacífico a través del proceso de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), tratará de alcanzar el objetivo de liberar y abrir el comercio y las inversiones en la región en una fecha determinada. Este mecanismo no se ha aplicado en ninguna otra parte del mundo e incluso resulta novedoso para la región de Asia-Pacífico. Sin embargo, constituye una manifestación clara del entendimiento acerca del tipo de regionalismo que ha surgido en Asia-Pacífico. Este regionalismo se caracteriza por la integración de los mercados (más que una integración institucional), la participación de economías con diferentes niveles de desarrollo (y no sólo entre economías con niveles similares de desarrollo) y por una orientación hacia el exterior (más que una orientación hacia el interior).

El "regionalismo abierto" es el concepto que define el proceso de regionalismo de Asia-Pacífico. En esta región, según lo expresado por Ross Garnaut<sup>1</sup>, el regionalismo abierto tiene un significado preciso: una integración económica regional sin discriminar contra los no miembros. En el ámbito de la liberalización comercial de APEC, esto significa extender la liberalización sobre una base incondicional de Nación Más Favorecida. Desde

---

\* Economista del Center for Strategic and International Studies de Jakarta, Indonesia.

1 Garnaut, Ross, *Open Regionalism and Trade Liberalization*. Singapore: ISEAS, 1996.

el comienzo, se ha considerado que como foro consultivo, APEC debería contribuir a la liberalización del comercio fortaleciendo y estimulando continuamente las medidas adoptadas unilateralmente por las economías miembros. Esta es la esencia de la Liberalización Unilateral Concertada.

Se piensa que las iniciativas regionales no discriminatorias son fácilmente aplicables a la facilitación comercial y de inversiones, que es un importante medio a través del cual las iniciativas regionales pueden beneficiar a los participantes sin que los no miembros queden excluidos de estos beneficios. El proceso APEC en esta área es particularmente útil, ya que aumenta los intercambios privados proporcionando algunos bienes públicos para reducir los costos de transacción internacionales. En la primera reunión de APEC, en 1989, se expuso claramente el tema de la facilitación comercial como punto central de la agenda regional.

APEC adoptó formalmente el principio de regionalismo abierto en su Declaración de Seúl de 1991, a pesar de que en ese momento no se dio una definición operacional del concepto. Sin embargo, es evidente que el espíritu de regionalismo encarnado en APEC, que se presentó claramente en el momento de su creación en 1989, surge de una profunda preocupación sobre el destino del régimen comercial multilateral a nivel mundial y el lento progreso de las negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement for Trade and Tariffs). Las economías de Asia-Pacífico reconocen sus grandes intereses comprometidos en la continuación de un sistema comercial abierto. A la luz de esto, el regionalismo abierto incorpora nociones de orientación hacia el exterior, liberalización comercial y consistencia con las disposiciones del GATT.

La importancia de mantener un regionalismo abierto en Asia-Pacífico parece haberse cristalizado a fines de la década de los ochenta, pero el concepto de un regionalismo abierto comenzó a desarrollarse mucho antes. No se trata simplemente de una respuesta a la percepción de los avances externos (internacio-

nales) sino que es el resultado de una profunda evaluación de la naturaleza de la integración en la región. El regionalismo abierto también se ve como una necesidad práctica para la región considerando sus enormes diversidades. Es necesario recalcar una y otra vez que la cooperación e integración económicas de Asia-Pacífico, como se manifiesta en el proceso APEC, no es meramente un ejercicio de liberalización comercial y de inversiones. Se trata ante todo de la formación gradual de una comunidad. Debido a las grandes diversidades de la región, tres importantes principios deben guiar su formación gradual: apertura, igualdad y evolución. La apertura refleja el principio de regionalismo abierto, esto quiere decir que las decisiones deben ser transparentes y no discriminatorias. La igualdad implica que las actividades deben ser mutuamente beneficiosas para todos los socios. La evolución refleja un proceso gradual, pragmático y sostenido de cooperación voluntaria basada en la creación de consenso<sup>2</sup>.

### **Liberalización Unilateral Concertada**

La sabiduría de adoptar un enfoque dirigido a la formación gradual de una comunidad fundada en los tres principios antes mencionados fue acordada a comienzos de septiembre de 1980 en el Seminario de la Comunidad del Pacífico celebrado en Canberra, el cual dio inicio al proceso no-gubernamental y tripartito conocido como PECC (Pacific Economic Cooperation Conference, que más tarde se denominó Pacific Economic Cooperation Council). La recomendación que emanó de este seminario incluye los siguientes principios para la cooperación: a- la necesidad de evitar los asuntos militares y de seguridad de manera de crear un sentimiento de comunidad sin crear una sensación de amenaza; b- un acuerdo comercial discriminatorio

---

2 "Beijing Statement on Open Regionalism for Global Prosperity", *PECC Memorandum*, septiembre, 1995.

como el de la Comunidad Económica Europea no es apropiado en el Pacífico; c- la necesidad de avanzar de manera gradual pero constante y encaminarse hacia metas de largo plazo; d- la necesidad de garantizar que los actuales mecanismos bilaterales, regionales y mundiales para la cooperación no se vean socavados por la creación de cualquier nuevo acuerdo regional más amplio y que se complementen entre sí; e- la necesidad de garantizar que se trata de un acuerdo que mira hacia el exterior; f- la necesidad de un "enfoque orgánico", que desarrolle los acuerdos privados ya existentes en el Pacífico; g- la necesidad de que participen conjuntamente académicos, hombres de negocios y gobiernos en esta iniciativa de cooperación; h- la necesidad de evitar estructuras burocráticas innecesarias; i- la necesidad de una estructura bastante flexible y, en la medida de lo posible, no institucionalizada; j- la necesidad de que todos los miembros tengan una base de igualdad; y k- la necesidad de centrar la atención en áreas de mutuo interés regional.

En 1992, en su reunión de San Francisco, PECC emitió una Declaración sobre "Regionalismo Abierto: un Modelo del Pacífico para la Cooperación Económica Mundial" que contiene una formulación precisa del concepto de regionalismo abierto. Esta Declaración se basa en las tres siguientes premisas: 1- la apertura de la región es una de las principales razones de su dinamismo económico; 2- esta apertura complementa el sistema multilateral; y 3- comprometiéndose explícitamente con un modelo de regionalismo abierto, la región puede continuar progresando y a la vez hacer una importante contribución a largo plazo para un sistema económico mundial más sólido y más abierto. El regionalismo abierto no sólo reconoce las realidades regionales sino que también es consistente con el interés dominante de la región en un sistema comercial multilateral basado en normas.

La Declaración además aborda ampliamente las condiciones que definen una región abierta: a- las economías en la región deben eliminar cada vez más las barreras a los flujos comerciales, de inversión y tecnológicos; b- deben aplicar la nor-

mativa del GATT; c- la región debe permitir el acceso comercial de otras economías y tratar de asegurar que éstas a su vez permitan un acceso comercial de manera no discriminatoria; y d- se deben adaptar los acuerdos comerciales subregionales de liberalización dentro de la región. Todo esto demuestra claramente que la región de Asia-Pacífico opta, en forma consciente, por formas no negociadas de integración económica y se opone al regionalismo discriminatorio.

Según lo descrito por Ross Garnaut<sup>3</sup>, existen tres razones por las cuales la región ha evitado la discriminación. La primera es una razón práctica. Si la región emprendiera la liberalización comercial regional a través de una área de libre comercio, convencional, discriminatoria, es decir, sancionada por la Organización Mundial de Comercio (OMC), debería cumplir con ciertas condiciones, principalmente la eliminación sustancial de los aranceles en un período de tiempo razonable. Se pensó que dichas condiciones no se alcanzarían dentro de la región debido a que negociarlas tardaría bastante y crearía muchas diferencias. Por lo tanto, no sería conducente a la formación de comunidad y para la región de Asia-Pacífico ésta es la razón más urgente. La experiencia reciente demuestra que ello ha permitido que la región se embarque en una agenda para alcanzar "un sistema comercial y de inversiones libre y abierto en la región" mucho antes de lo esperado y, tal vez, en forma más exitosa de lo que se habría logrado a través de negociaciones.

La segunda razón es que los intereses comerciales de las economías regionales se extienden más allá de la región de APEC. Un área de libre comercio convencional produciría tensiones perjudiciales para las relaciones comerciales con el resto del mundo y frenaría la reforma y el crecimiento orientados internacionalmente de las economías en desarrollo y de transición en la región. La tercera razón es que la discriminación comercial conlleva costos innecesarios de desviación del comercio.

---

3 Garnaut, Ross, *op. cit.*

La agenda de liberalización comercial de APEC ha evolucionado y ha tomado forma como resultado de las actuales discusiones sobre la operacionalización del concepto de regionalismo abierto. En el curso de la discusión, se ha introducido ocasionalmente cierto elemento de confusión o se ha ampliado el concepto para permitir algún grado de discriminación. Las recomendaciones del Grupo de Personas Eminentes de APEC (Eminent Persons Group, EPG, 1994), por ejemplo, prácticamente respaldaron un área de libre comercio negociada cuyos beneficios se extenderían a los no miembros sólo sobre una base recíproca. Si bien se sugirió que esta modalidad modificada podría superar las objeciones en materia de *"free riding"*, especialmente por parte de los europeos, el significado preciso y original de regionalismo abierto se ha mantenido.

El significado preciso de regionalismo abierto, adoptado por APEC en su reunión de Osaka, en 1995, es consistente con la naturaleza voluntaria del proceso APEC. Enfatiza y trata de reforzar el proceso de liberalización unilateral impulsada por los propios intereses de las economías miembros. En este sentido, los compromisos de liberalización por parte de las economías miembros no son vistos o tratados como concesiones. La Liberalización Unilateral Concertada también es compatible con el Artículo 1 del GATT y esta iniciativa de liberalización regional no requiere un acuerdo formal del Artículo 24.

Igualmente importante, en especial con miras a la formación de comunidad, es la sensación de comodidad que logran las economías miembros a través de esta modalidad, puesto que les permite suficiente flexibilidad en la implementación de sus compromisos de liberalización, los que no se basan en programas negociados. En esencia, la agenda de facilitación y liberalización comercial de APEC es adoptada e implementada mediante las decisiones coordinadas de los gobiernos individuales. Cada economía miembro anuncia, en forma voluntaria, sus propios programas de liberalización, de acuerdo con las directrices comunes para la cooperación de APEC, las cuales se adoptan por consenso. Estos esfuerzos unilaterales se están realizando



do mediante consultas a APEC y su puesta en marcha será revisada y analizada en forma conjunta. Según lo acordado en Osaka, las economías miembros presentarán Planes de Acción Individual (Individual Action Plans, IAP) que abarquen la liberalización comercial y las medidas de facilitación del comercio y la inversión. Este es uno de los principales elementos de la agenda de liberalización comercial de APEC. El otro elemento son los Planes de Acción Colectiva (Collective Action Plans, CAP). En el área de la liberalización comercial, esto puede significar la adopción de medidas de liberalización sectorial no discriminatorias que cubran, por ejemplo, sectores con los cuales las economías regionales mantienen un intenso intercambio comercial entre ellas. En su más reciente reunión en Manila, los gobiernos de APEC acordaron liberalizar el comercio de tecnologías de la información, iniciativa que se tradujo en la adopción del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (Information Technology Agreement, ITA) en la siguiente Reunión Ministerial de la OMC en Singapur a fines de 1996. ITA se considera un ejemplo de otro elemento más de la liberalización comercial de APEC, específicamente, la adopción de enfoques conjuntos de iniciativas de liberalización comercial en foros multilaterales más amplios.

### **Los logros de APEC hasta la fecha**

En la reunión ministerial inaugural de APEC, realizada en Canberra en 1989, se acordaron los principios básicos de APEC. Primero, el objetivo de APEC es favorecer el crecimiento y el desarrollo en la región y contribuir al crecimiento de la economía mundial. Segundo, APEC deberá tratar de fortalecer un sistema comercial multilateral abierto que no esté dirigido hacia la formación de un bloque comercial regional. Tercero, APEC deberá concentrarse en asuntos económicos con el fin de promover intereses comunes y fomentar una interdependencia constructiva, favoreciendo el flujo de bienes, servicios, capital y tec-

nología. A la reunión asistieron 26 ministros de doce economías, los seis países de ASEAN, Corea del Sur, Japón, Australia, Nueva Zelandia, Canadá y Estados Unidos.

En la siguiente reunión, celebrada en Singapur, se definieron siete proyectos de trabajo. Su objetivo fue desarrollar el hábito de la cooperación y demostrar los beneficios de la cooperación económica a través de actividades tales como el mejoramiento de los datos regionales sobre el flujo de bienes, servicios e inversiones; el incremento de la transferencia de tecnología y el desarrollo de recursos humanos; la promoción de la cooperación en el sector de la energía y de los recursos marinos como también en el área de las telecomunicaciones. Más tarde, se agregaron otros tres proyectos de trabajo: transporte, turismo y pesca. El establecimiento de estos diez proyectos de trabajo constituyó un avance significativo en APEC, puesto que sirven para promover el desarrollo de redes regionales entre las diversas agencias gubernamentales como también entre importantes instituciones no gubernamentales. En esta reunión, los ministros de APEC emitieron una declaración en la cual señalaban su firme compromiso para que la Ronda Uruguay lograra sus metas en forma oportuna y exitosa con el fin de demostrar el apoyo de APEC a un sistema multilateral sólido y abierto. En la reunión también se acordó que una vez que se alcanzaran las metas de la Ronda Uruguay, APEC haría un análisis del alcance de la liberalización comercial regional no discriminatoria.

En la tercera reunión, realizada en Seúl en 1991, se adoptó la Declaración de Seúl en la cual se diseñó el ámbito de acción, la forma de operar y los principios para la participación en APEC. El ámbito de acción de APEC incluye: a- intercambio de información y consulta sobre políticas económicas relevantes; b- desarrollo de estrategias para reducir las trabas al comercio y la inversión; y c- fomento de la cooperación económica y técnica. La Declaración señalaba explícitamente que la forma de operar de APEC se basa en el beneficio mutuo, en un compromiso con el diálogo abierto y la creación de consenso, y en la cooperación a través de la consulta y el intercambio de ideas. Además,

APEC acoge con satisfacción la participación del sector privado en sus actividades relevantes. Luego de intensos esfuerzos diplomáticos por parte del gobierno anfitrión, en la reunión se acordó admitir a China, Hong Kong y Taiwán (como Taipei chino) en calidad de miembros. Este fue otro avance significativo en APEC.

La reunión siguiente, en Bangkok, en 1992, marcó el comienzo de la institucionalización del proceso. En esa reunión se acordó establecer una Secretaría Internacional permanente, con sede en Singapur, y un Fondo Central de APEC para financiar sus actividades. Los ministros reiteraron el firme compromiso de APEC para que la Ronda Uruguay lograra sus metas en forma exitosa. También confirmaron la adopción de la liberalización del comercio regional como una de las principales prioridades para el año siguiente. Además, se creó un Comité sobre Comercio e Inversión (Committee on Trade and Investment, CTI). El proceso APEC tuvo un nuevo impulso en la quinta reunión celebrada en Seattle en 1993, cuando se admitió a México y a Papúa Nueva Guinea como miembros. Se decidió admitir a Chile en 1994; sin embargo, se acordó postergar la consideración de otros miembros por tres años, de modo que la organización tuviera tiempo suficiente para consolidarse.

La reunión de Seattle elevó el proceso de cooperación al más alto nivel de gobierno. Ante una propuesta del Presidente norteamericano Bill Clinton, se llevó a cabo una reunión informal de líderes junto con la reunión ministerial. Los líderes emitieron una "Declaración de una Visión Económica" que contiene tres importantes temas. El primero es una afirmación de la importancia de un sistema comercial multilateral abierto y la determinación de los líderes de Asia-Pacífico de llevar la delantera en la adopción de medidas concretas para producir resultados lo más sólidos posibles de la Ronda Uruguay.

El segundo tema es una visión de una comunidad de las economías de Asia-Pacífico: a- la cual se basa en el espíritu de apertura y asociación; b- cuyo crecimiento económico dinámico contribuye a una economía mundial cada vez más amplia y apoya un sistema comercial internacional abierto; c- donde se sigan

reduciendo las barreras al comercio y a la inversión; d- donde los beneficios del crecimiento económico sean compartidos por la gente; e- donde se mejoren la educación y la capacitación; f- donde los bienes y las personas se desplacen en forma rápida y eficiente debido a los avances en el transporte y las telecomunicaciones; y g- donde aumente la protección del medio ambiente para asegurar un crecimiento sostenido y garantizar un futuro más seguro para los pueblos.

El tercer tema está integrado por una lista de iniciativas, entre las cuales se incluyen una reunión de los ministros de finanzas de APEC, de los ministros de APEC relacionados con la pequeña y mediana empresa, el establecimiento de un Pacific Business Forum y el desarrollo de un código de principios no obligatorios que cubran los asuntos de inversión.

En la reunión de los líderes de APEC de 1994 en Indonesia, se emitió la Declaración de Bogor sobre Propósitos Comunes (Bogor Declaration of Common Resolve) que planteó el objetivo de un sistema comercial y de inversiones libre y abierto en la región a más tardar el año 2020. El compromiso de los líderes de alcanzar un comercio libre y abierto en una fecha determinada constituyó un importante hito en el desarrollo de APEC. La Declaración estipula los principios para alcanzar el objetivo de APEC, principalmente la acción inmediata a través de una mayor reducción de las barreras al comercio y la inversión y la promoción del libre flujo de productos, bienes y capital entre las economías de APEC; además, dicho objetivo se deberá alcanzar de una manera que sea compatible con las disposiciones del GATT y considerará los diferentes niveles de desarrollo económico entre las economías de APEC: las economías industrializadas lo alcanzarán, a más tardar, el año 2010, y las economías en desarrollo, el 2020. Aún más, en la Declaración se señala que APEC se opone a la creación de un bloque comercial volcado hacia adentro, lo cual lo desviaría de su objetivo de comercio global libre y que este objetivo se debe alcanzar de una forma que fomente y fortalezca la liberalización comercial y de las inversiones a nivel mundial.

A pesar de los principios señalados en la Declaración, habían algunas dudas respecto de la modalidad para alcanzar el objetivo de APEC de un comercio e inversiones libres y abiertos en la región. Hubo algunas proposiciones, incluidas las del Grupo de Personas Eminentes de APEC, las cuales de implementarse equivaldrían a un proceso de liberalización negociada entre los miembros de APEC dentro de un área de libre comercio convencional y cuyos beneficios podrían extenderse a los no miembros sólo sobre una base recíproca. Se discutió aquí la cuestión de aplicar el principio de reciprocidad para eliminar el problema de "free ride" ya fuera dentro del mismo APEC o por parte de los no miembros, Europa en particular.

La tarea de aclarar estos asuntos quedó para la presidencia de APEC de 1995 que correspondió a Japón. La reunión de Osaka pudo perfectamente haber fracasado. Había preocupaciones en el sentido de que Japón no sería capaz de tener el liderazgo necesario para diseñar el rumbo que permitiera implementar la Declaración de Bogor. Sin embargo, Japón logró guiar con éxito el grupo para alcanzar un consenso mediante la elaboración de un Plan de Acción y, como señala Noordin Sopiee<sup>4</sup>, logró enrielar nuevamente el proceso APEC.

En APEC se ha adoptado una visión amplia de la naturaleza de un sistema comercial y de inversiones libre y abierto. El llamado Plan de Acción de Osaka señala que esta postura implicará la eliminación de todas las barreras a las inversiones y al comercio internacional y la posterior reducción de todos los otros impedimentos a las transacciones económicas internacionales. Las quince áreas de cooperación que contiene el plan incluyen la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios y la reducción de los costos y riesgos del comercio internacional causados por canales de comunicación inadecuados, en parte, debido a limitaciones en la infraestructura, información insuficiente respecto de

---

4 Sopiee, Noordin, "Getting APEC Back on Track", *The Asian Wall Street Journal*, 14 de noviembre de 1995.

las oportunidades e incertidumbre sobre políticas futuras, como también enfoques divergentes frente a muchas políticas económicas nacionales.

Los socios de APEC no han cedido ninguna facultad de regulación ni de ejecución a ninguna autoridad regional supranacional. Consecuentemente, APEC no adopta decisiones como tales. Las decisiones adoptadas en las reuniones de APEC son decisiones de los gobiernos de APEC. Desde el momento en que la cooperación es voluntaria, las reformas que se requieren para alcanzar el objetivo de APEC dependerán de las decisiones políticas de los gobiernos individuales. La postura flexible de APEC permite que los gobiernos de Asia-Pacífico establezcan sus propias prioridades y cronogramas para la liberalización, haciendo posible de este modo que el proceso como un todo avance con prontitud. Los principios orientadores del Plan de Acción de Osaka están diseñados para maximizar las ventajas potenciales de una cooperación flexible y voluntaria. La reunión de Osaka acordó adoptar un conjunto de nueve principios: liberalización comprensiva; compatibilidad con la OMC; comparabilidad; no discriminación; transparencia; no retroceso; partida simultánea, proceso continuo y calendarios diferenciados; flexibilidad; y, cooperación.

Es importante para el proceso de APEC considerar los principios antes mencionados en el contexto del regionalismo de Asia-Pacífico como se analizó anteriormente<sup>5</sup>. Los principios de liberalización comprensiva combinados con la flexibilidad confirman que si bien los participantes pueden determinar la secuencia de sus ajustes en las políticas, sectores y cuestiones de política "sensibles", no estarán excluidos de las fechas acordadas para alcanzar la meta de un sistema comercial y de inversiones libre y abierto. El principio de cooperación refleja la reali-

---

5 Drysdale, Peter; Elek, Andrew y Soesastro, Hadi, "Open Regionalism: The Nature of Asia Pacific Integration", trabajo presentado a la reunión CEPR/ESRC/GEI Conference on Europe, East Asia, APEC and the Asia-Europe (ASEM) Process, Londres, 20 y 21 de mayo de 1997.

dad de que la cooperación económica y técnica para compartir información, experiencia, conocimientos especializados y tecnología, será vital para alcanzar un compromiso regional amplio con el fin de facilitar el comercio y la inversión. A su vez, estos principios contribuirán a fortalecer las capacidades de los socios en desarrollo de APEC, lo que aumentará su competencia para alcanzar la meta de APEC.

Los principios relativos a la comparabilidad, no retroceso, partida simultánea, proceso continuo y calendarios diferenciados y flexibilidad, reflejan realidades políticas. Si bien el desmantelamiento de las barreras a las transacciones económicas entre las economías de Asia-Pacífico debe ser un proceso comprensivo, se espera que la mayoría de los gobiernos dejen lo que ellos perciben como decisiones políticas de mayor dificultad para las últimas etapas de la transición hacia un sistema comercial y de inversiones libre y abierto. Al mismo tiempo, para que el proceso APEC tenga credibilidad, es esencial que todos los participantes comiencen y mantengan un avance sostenido hacia las metas acordadas para el 2010 y el 2020. Estos son los principios de partida simultánea y no retroceso, que garantizarán que el desmantelamiento de algunos obstáculos a la integración económica no estarán acompañados por la creación de otros.

El principio de comparabilidad, si se le mira positivamente, refleja la intención de cada uno de los gobiernos de APEC de usar la evidencia de la liberalización y de la facilitación por parte de otras economías de APEC como un argumento adicional para combatir intereses creados en contra de las reformas que aumenten la competencia. Dichos debates políticos internos serán más fáciles de ganar si los gobiernos pueden hacer notar que todos los gobiernos de APEC están adoptando decisiones políticas de una dificultad comparable, en su interés compartido de avanzar hacia la meta de APEC. Por otra parte, demasiado énfasis en la "comparabilidad" de los Planes Individuales de Acción podría hacer perder el poco tiempo de que se dispone y transformarse en un factor de división. En el peor de los

casos, las discusiones entre los representantes de los gobiernos de APEC podrían degenerar en negociaciones al estilo del GATT, en el cual las acciones que beneficiarían a una economía se consideran como costos.

Los principios de transparencia, compatibilidad con la OMC y no discriminación están diseñados para maximizar los beneficios de la cooperación, como también para garantizar que los acuerdos de cooperación entre las economías de APEC consideren los intereses de otras economías. El principio de no discriminación ha sido expresado de la siguiente manera:

“Las economías de APEC aplicarán o se esforzarán por aplicar el principio de la no discriminación entre ellos en el proceso de liberalización y facilitación del comercio y la inversión. El resultado de la liberalización del comercio y la inversión en la región de Asia-Pacífico será la reducción real de las barreras no sólo entre las economías de APEC sino también entre las economías que pertenecen a APEC y las economías que no son miembros”.

La primera parte del principio de la no discriminación señala que la formación de la comunidad en la región y la cohesión de APEC depende de evitar, en la medida de lo posible, la creación de nuevas fuentes de discriminación entre sus economías. La segunda hace mención al compromiso de APEC con el regionalismo abierto. Ambas representan compromisos pragmáticos. La primera admite que muchas economías de APEC son parte de acuerdos comerciales preferenciales subregionales y que, bajo la legislación vigente, Estados Unidos no puede garantizar un trato comercial incondicional como Nación Más Favorecida con China. Consistentemente con el concepto del regionalismo abierto, la segunda parte del principio de la no discriminación confirma que las economías de APEC reducirán los impedimentos al comercio y la inversión a los no miembros. También refleja la preocupación de algunos socios en el sentido de que si la apertura comercial de APEC se hiciera extensiva de igual manera a todas las otras economías, fomentaría el *free ride*, especialmente por parte de las economías europeas.



Los principios orientadores mencionados han demostrado ser adecuados para el inicio de una cooperación práctica y sustantiva entre las economías miembros. En Manila, en la séptima reunión de APEC, todos los miembros presentaron sus Planes Individuales de Acción y estuvieron de acuerdo en diversos Planes Colectivos de Acción. Tanto unos como otros fueron examinados y analizados por las autoridades de APEC durante 1996, bajo la presidencia de Filipinas. Aunque no hubo negociaciones, hubo una significativa "presión de los pares" sobre todos los gobiernos que instan a dichas autoridades a asumir mayores compromisos, con miras a aumentar la confianza en la capacidad del proceso voluntario de cooperación.

Las acciones colectivas e individuales que constituyen el Plan de Acción de Manila para APEC (Manila Action Plan for APEC, MAPA) guardan relación con los tres pilares de APEC: liberalización del comercio y la inversión; facilitación; y cooperación técnica y económica. Una evaluación independiente llevada a cabo por PECC concluyó que todas las economías individuales de APEC están bien encaminadas hacia la meta de Bogor y que en muchos casos la reducción arancelaria es más rápida y profunda que los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay. Tal como puede verse en el Cuadro 1, el proceso ha contribuido a una reducción de los aranceles en la región. El nivel arancelario promedio (no ponderado) ha disminuido de un 15% en 1988 a un 9% en 1996. Diversas economías (Chile, China, Corea, Filipinas y Tailandia) experimentaron una drástica reducción de sus niveles arancelarios promedio. Otras economías (Chile, China, Indonesia y Filipinas) han asumido el compromiso de reducir los aranceles, por lo que sus pasos están orientados a lograr la meta de Bogor<sup>6</sup>. Además, los Planes de Acción Individual han comenzado a considerar medidas no arancelarias. Todos los miembros de APEC se han comprometido a reducir las barreras

---

6 PECC en cooperación con PIDS y The Asia Foundation, *Perspectives on the Manila Action Plan for APEC*, 1996.

rreras no arancelarias, y la mayoría de ellos han llegado al acuerdo general de revisarlas con miras a reducir o eliminar aquéllas que no guarden relación con las medidas de la OMC. Algunas economías (Australia, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Filipinas y Papúa Nueva Guinea) ofrecieron medidas de liberalización detalladas.

CUADRO 1  
PROMEDIO DE ARANCELES NO PONDERADOS PARA LAS  
ECONOMIAS DE APEC, 1988-1996

|                | 1998 | 1993 | 1996 |
|----------------|------|------|------|
| Australia      | 15,6 | 9,0  | 6,1  |
| Brunei         | 3,9  | 3,9  | 2,0  |
| Canadá         | 9,1  | 8,8  | 6,7  |
| Chile          | 19,9 | 14,9 | 10,9 |
| China          | 40,3 | 37,5 | 23,0 |
| Hong Kong      | 0,0  | 0,0  | 0,0  |
| Indonesia      | 20,3 | 17,0 | 13,1 |
| Japón          | 7,2  | 6,5  | 9,0  |
| Corea          | 19,2 | 11,6 | 7,9  |
| Malasia        | 13,0 | 12,8 | 9,0  |
| México         | 10,6 | 12,8 | 12,5 |
| Nueva Zelandia | 15,0 | 8,0  | 7,0  |
| Las Filipinas  | 27,9 | 23,5 | 15,6 |
| Singapur       | 0,4  | 0,4  | 0,0  |
| Taipei chino   | 12,6 | 8,9  | 8,6  |
| Tailandia      | 40,8 | 37,8 | 17,0 |
| EE.UU.         | 6,6  | 6,6  | 6,4  |
| Promedio       | 15,4 | 12,9 | 9,1  |

Fuente: PECC, 1996.

En cuanto a la liberalización del comercio de servicios, MAPA incluye entre otros: la explícita declaración de apoyo a los procesos de negociación de la OMC en torno a la liberalización del comercio de servicios; acciones unilaterales por parte de ciertas economías que van más allá de sus programas en la OMC, especialmente en lo que respecta al establecimiento de empresas de servicios en el extranjero; compromisos con la acción colectiva de APEC con el fin de apoyar las negociaciones de la OMC en cuanto a servicios profesionales y telecomunicaciones; y la adopción de una serie de principios de APEC para el desarrollo de mercados abiertos a los servicios energéticos y las telecomunicaciones.

En el área de las inversiones, algunos miembros de APEC se han comprometido a tomar medidas liberalizadoras, pero el avance en este punto ha sido más bien desalentador<sup>7</sup>. También hubo compromisos en el área de la facilitación y la cooperación técnica y económica, aunque éstos no han sido tan significativos como aquéllos del área de la liberalización comercial. Considerando el hecho de que este proceso está sólo en la primera ronda, en las subsiguientes se pueden tomar otras iniciativas en muchas otras áreas cubiertas por MAPA.

## **Desafíos a futuro**

Hasta ahora, el Plan de Acción de Manila ha hecho mucho para que APEC avance hacia las metas establecidas en Bogor y también ha promovido la formación de una comunidad en la región. No obstante, APEC aún debe enfrentar el desafío de ser capaz de mantener este proceso voluntario y flexible. Debe tenerse en cuenta que la naturaleza flexible y voluntaria de APEC implica ciertos riesgos.

---

7 Bora, Bijit y Graham, Edward M., "Can APEC Deliver on Investment?", *Policy Discussion Paper*, N° 97/08, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, junio de 1997.

Si bien la acción simultánea no es necesaria para la liberalización de las barreras fronterizas tradicionales al comercio o la inversión, algunos gobiernos pueden verse tentados a disminuir el ritmo de avance de las reformas si otros hacen lo mismo. En el área de la facilitación, fomentar que unos vayan a la cabeza de otros puede ser un ejemplo positivo, pero también podría causar divisiones y confusión si los acuerdos cooperativos entre algunas economías de APEC rechazan o dañan los intereses de los demás. En resumen, no puede considerarse que este proceso esté garantizado.

APEC necesita idear mecanismos que permitan que este impulso siga adelante. La constante revisión y el proceso de control de la implementación del Plan de Acción de Osaka (MAPA y lo que vino después) por parte de miembros individuales de APEC es de vital importancia. Dada la naturaleza de su organización y su extensa red, PECC está en una posición ideal para contribuir a este proceso, al ofrecer evaluaciones independientes del progreso en forma constante.

APEC también debiera comenzar a formular principios y modalidades para implementar acuerdos cooperativos tendientes a facilitar el comercio y la inversión, basados en el regionalismo abierto. Es posible que a medida que APEC profundice su agenda de cooperación, tal vez tendrá que dar cabida a distintos ritmos en sus esfuerzos para la facilitación. En la mayoría de las opciones para facilitar el comercio o la inversión, mientras haya más economías involucradas, mayores serán los beneficios para todas ellas. Por ello tiene sentido fomentar la participación de toda la región desde el principio. No obstante, sería contraproducente insistir en que todos los participantes de APEC se involucren en cada una de las iniciativas específicas para la cooperación. Por ende, es imperativo que APEC brinde los mecanismos que aseguren que los acuerdos cooperativos que involucran a algunas de las economías de APEC (no todas) tomen cuidadosamente en cuenta los intereses de otros y promuevan la evolución armónica de los acuerdos regionales.

Drysdale, Elek y Soesastro han elaborado un conciso con-

junto de principios para el diseño de esos acuerdos cooperativos que se enuncian a continuación<sup>8</sup>:

“Las economías de APEC que están listas para iniciar e implementar los acuerdos cooperativos para reducir los impedimentos a las transacciones económicas son instadas a proceder de esa manera, sin dejar de tomar en cuenta los intereses de otras economías como se señala a continuación:

Transparencia:

1- Las políticas adoptadas para implementar estos acuerdos debieran contar con una documentación explícita (por lo general, la legislación o las regulaciones de esas economías) a la que se pueda acceder libremente a través de canales idóneos de comunicación.

2- Las economías de APEC debieran entregar información previa pertinente sobre la naturaleza y objetivos de los acuerdos de cooperación propuestos, como también sobre las políticas mediante las cuales serán implementados.

No discriminación:

Los acuerdos no debieran incluir disposiciones que impliquen una nueva forma de discriminación u otra adicional, ya sea contra los productos por motivo de la ubicación de la producción, o entre los productores por motivo de su lugar de registro o propiedad.

Accesibilidad:

1- Cualquier economía cuyo gobierno acepta las responsabilidades como también los beneficios de las políticas resultantes y compatibles con cualquier acuerdo de cooperación existente o propuesto entre algunas de las economías de APEC, debiera ser capaz de transformarse en miembro de ese acuerdo y ser instada a hacerlo.

2- Las partes de este acuerdo de cooperación debieran estar dispuestas a compartir la información, la experiencia, los conocimientos y la tecnología necesarios para que otros adopten las políticas pertinentes.

---

8 Drysdale, Peter; Elek, Andrew y Soesastro, Hadi, *op. cit.*

### Revisión:

Las economías de APEC debieran esforzarse por responder positivamente ante las sugerencias constructivas de otras economías, para mejorar la congruencia de los acuerdos de cooperación existentes o propuestos con los principios de APEC tendientes a guiar la liberalización y facilitación del comercio y la inversión”.

Los acuerdos de cooperación que cumplen con todos estos criterios bien podrían ser descritos como “clubes abiertos”. La adopción de los principios de los clubes abiertos podría evitar la proliferación de acuerdos que más bien fragmentan los mercados regionales, en vez de integrarlos. Dado que la facilitación del comercio y la inversión debieran ir a la par con la liberalización del comercio y la inversión, esta modalidad de actividades de facilitación debiera adoptarse en forma paralela con la Liberalización Unilateral Concertada.

# ASIA-PACÍFICO Y LAS INICIATIVAS REGIONALES DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL: COOPERACIÓN PARA AUMENTAR LA COMPETENCIA

DAVID PARSONS\*

## Introducción

La liberalización progresiva del comercio multilateral se ha vuelto una característica distintiva de la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial. Este fenómeno se ha dado en forma paralela con un importante proceso de integración económica y a veces política mediante acuerdos regionales. Según la Organización Mundial de Comercio (OMC), desde 1947 hasta la formación de la OMC el 1 de enero de 1995, más de 110 acuerdos regionales fueron informados al GATT (General Agreement for Trade and Tariffs)<sup>1</sup>.

Además de estos acuerdos, un número significativo de iniciativas bilaterales y subregionales están actualmente en curso, a pesar de no haber sido debidamente notificadas a la OMC<sup>2</sup>.

---

\* Ex-Director General de PECC, Consultor australiano.

1 En 1996, la Secretaría de la OMC identificó 88 acuerdos regionales de ese tipo actualmente vigentes. *World Trade Organization, Annual Report 1996, Special Topic: Trade and Foreign Direct Investment*. Geneva: World Trade Organization Secretariat, 1996.

2 Entre las principales razones de la ausencia de esa notificación se incluyen: 1- los países no eran miembros del GATT; 2- los países notificaron un acuerdo marco en virtud del cual se llevaron a cabo los siguientes desarrollos (por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)); 3- el acuerdo constituye una asociación libre de socios comerciales con el objetivo a largo plazo de lograr el libre comercio y con compromisos no obligatorios (por ejemplo APEC, Asia Pacific Economic Cooperation); o 4- los objetivos no han sido formalizados en acuerdos (por ejemplo ALCA, Área de Libre Comercio de las Américas).

De estos esquemas tendientes a la liberalización, al menos veinte acuerdos de comercio e integración han tenido su origen en el hemisferio occidental<sup>3</sup>. De igual manera, la región de Asia-Pacífico registró hasta 1995 al menos seis de esos acuerdos<sup>4</sup>. Aunque está claro que los acuerdos de integración no son un hecho nuevo, la integración económica regional ha tenido un ímpetu a nivel mundial durante la última década, especialmente en Asia-Pacífico y en el hemisferio occidental. Se han celebrado muchos acuerdos de integración bilateral, subregional y regional, o han experimentado un avance importante en los últimos diez años. En el hemisferio occidental se estableció NAFTA, mientras que Latinoamérica experimentó el surgimiento de un "nuevo regionalismo", simbolizado a través de la creación de MERCOSUR y el Grupo de los Tres, y también a través de la revitalización de la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano y CARICOM. Asimismo, la región de Asia-Pacífico

---

3 Acuerdos intrarregionales: unión aduanera: MERCOSUR (Mercado Común del Sur), Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano (MCCA) y CARICOM (Comunidad y Mercado Común del Caribe); acuerdos de libre comercio: NAFTA (North American Free Trade Agreement), Grupo de los Tres (G-3), MERCOSUR-Chile y MERCOSUR-Bolivia; acuerdos bilaterales: Chile con México, Venezuela, Colombia, Ecuador y Canadá; y México con Chile, Bolivia y Costa Rica; acuerdos recíprocos preferenciales temporales: CARICOM-Venezuela, CARICOM-Colombia; acuerdos de alcance regional: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); acuerdos de cooperación económica regional: APEC; iniciativas hemisféricas: Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

4 Acuerdos recíprocos de integración regional: Acuerdo de Comercio de Relaciones Económicas más Estrechas entre Australia y Nueva Zelanda (Australia-New Zealand Closer Economic Relations Agreement, ANZCERTA, generalmente llamado "CER"), Acuerdo de Bangkok, Esquema Preferencial Común y Efectivo para el Área de Libre Comercio de ASEAN (ASEAN Free Trade Area, AFTA), Acuerdo de Comercio de la República Democrática de Laos y Tailandia; acuerdos no recíprocos de integración regional: Acuerdo de Australia y Papúa Nueva Guinea, Acuerdo Regional de Cooperación Comercial del Pacífico del Sur (South Pacific Regional Trade Cooperation Agreement, SPARTECA); acuerdos de cooperación económica regionales: APEC.



ha experimentado la maduración de las iniciativas de integración, como la zona de libre comercio ASEAN (AFTA) y el Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas más Estrechadas entre Australia y Nueva Zelanda (CER). Por último, el surgimiento de iniciativas regionales en el hemisferio, como APEC y ALCA, también refleja el nuevo ímpetu de la integración económica regional experimentada en estas regiones.

Entre los variados acuerdos regionales y subregionales celebrados en la Cuenca del Pacífico, APEC y ALCA han atraído una considerable atención no sólo por las extensas regiones que cubren y su innegable importancia en la economía mundial actual, sino también por su creciente poder económico y el impacto que pueden tener en la economía global, cada vez más interdependiente.

Pero más importante aun, en términos geográficos, la Cuenca del Pacífico se encuentra dentro de esos dos poderosos marcos regionales. Por esa razón, y desde la perspectiva de la cooperación regional futura, una integración económica más profunda en la Cuenca del Pacífico está estrechamente ligada a la evolución y desarrollo de estas dos importantes iniciativas.

## **Comportamiento del comercio y la inversión en Asia-Pacífico y en el hemisferio occidental**

### *1- Asia-Pacífico*

En la actualidad, la región de Asia-Pacífico es la más grande y la más dinámica del mundo. En 1995, los 18 miembros de APEC representaban alrededor del 55% del ingreso total mundial. En términos de flujo del comercio, las economías de APEC han aumentado su participación en el comercio mundial de un 30% en 1980 a más de un 42% en 1994.

Según el Banco Mundial, existen proyecciones de que el crecimiento promedio futuro de la región, incluidas las economías en desarrollo del Este asiático y China, será de un 8%

anual durante los próximos diez años. De igual manera, se espera que Estados Unidos, la economía más grande del mundo, continúe con su positivo desempeño económico durante los próximos años, lo que contribuiría al crecimiento general tanto de APEC como de las regiones del hemisferio occidental<sup>5</sup>.

El impresionante desarrollo y crecimiento económico de la región de Asia-Pacífico ha sido acompañado por una importante profundización de la interdependencia económica entre las economías miembros. Es importante señalar que la cooperación económica inserta en el marco de APEC se basa en el reconocimiento de esta interdependencia económica. Para ilustrar el nivel actual de interdependencia económica, analizaremos algunas tendencias en el comercio y la Inversión Extranjera Directa intrarregionales.

En términos de flujos de comercio, la creciente interdependencia económica implica un aumento en la participación del comercio intrarregional en cada economía o región. Si examinamos la evolución del comercio al interior de la región de Asia-Pacífico, podemos ver que la participación de las exportaciones entre las economías de APEC aumentó en un 9% en una década, pasando de un 60% en el período 1981-1983 a casi un 70% en el período 1991-1993.

Este aumento se debió principalmente al crecimiento de las exportaciones de Oceanía<sup>6</sup> a APEC, como parte de sus exportaciones totales, de un 56% a un 73%; a un aumento en el nivel de exportaciones entre las economías del Noreste asiático<sup>7</sup>, como parte de sus exportaciones totales, de un 18% a un 31%; y a un aumento en las exportaciones desde América del Norte al Este asiático y Oceanía de un 4% como parte de sus exportaciones totales (de un 21% a un 25%). Por otra parte, las exportaciones

---

5 En 1996, la economía norteamericana experimentó su quinto año consecutivo de crecimiento económico, con una tasa de crecimiento real del PIB (Producto Interno Bruto) de un 2,4%.

6 Australia, Nueva Zelandia, Papúa Nueva Guinea.

7 República Popular China, Hong Kong, Japón, Corea, Taipei China.

de América Latina (sólo México y Chile) hacia América del Norte, como parte de sus exportaciones totales, aumentó en un 10%, pasando del 53% en 1983 a un 63% en 1993. Expresado en dólares, las exportaciones entre las economías de APEC aumentaron en un 11,3% en 1993 y en un 15,4% en 1994, arrojando un total de más de 1,38 trillones de dólares ese año.

Asimismo, el porcentaje de las importaciones al interior de APEC aumentó en un 9% entre 1981-1983 y 1991-1993: de un 61% a un 70%. Este significativo aumento se explica por un drástico aumento en el nivel general de importaciones desde el Noreste asiático, en relación con el nivel total de importaciones de la región de APEC. Dentro de esta tendencia, las importaciones norteamericanas desde el Noreste asiático, como parte de sus importaciones totales, aumentó en un 7% (de un 22% a un 29%), mientras que el Sudeste asiático aumentó su participación en las importaciones desde el Noreste asiático en un 8% (de un 30% a un 38%). Más significativo aun, las importaciones entre las economías del Noreste asiático como parte de sus importaciones totales, crecieron de un 20% a un 36%, aumentando casi un 17% en un período de diez años, lo que evidencia la creciente importancia del comercio entre las economías del Noreste asiático miembros de APEC.

Es importante destacar que en el período 1991-1993, las diferentes regiones dentro de APEC (Noreste asiático, Sudeste asiático, Oceanía, América del Norte y América Latina) alcanzaron una participación al interior de APEC cercana al 70% de sus exportaciones e importaciones totales. América del Norte fue la región con la participación más baja (68%), mientras que el Sudeste asiático tuvo la mayor participación (73%). Vale la pena señalar que APEC, sin constituir un bloque comercial, ha alcanzado un nivel de comercio interior comparable con el de la Unión Europea.

Esta creciente interdependencia económica se confirma al examinar las "intensidades del comercio" en 1993 entre países específicos y regiones de la Cuenca del Pacífico (Cuadro 1).

Según esos índices, Estados Unidos tiene una alta interdependencia con Japón, Canadá/Chile/México y ASEAN/las NIEs (Newly Industrialized Economies)/Oceanía. Asimismo, los grupos ASEAN/las NIEs/Oceanía tienen una alta interdependencia con Estados Unidos, la República Popular China y Japón. Por último, Japón presenta altos índices de intensidad comercial con todos los grupos, excepto con Canadá, Chile y México. Es interesante señalar que, aunque la interdependencia fue alta en 1983, ésta se profundizó entre 1983 y 1993 entre Estados Unidos y Japón y entre Estados Unidos y sus socios en APEC del hemisferio occidental, es decir, Canadá, México y Chile. A pesar del aumento del comercio intrarregional, algunas intensidades comerciales han disminuido dentro de la región, lo que puede explicarse mediante el hecho de que mientras la mayoría de los países ha aumentado sus flujos tradicionales de comercio, al mismo tiempo ha diversificado sus socios comerciales.

Aunque algunos niveles de interdependencia dentro de la región ya son bastante fuertes, se espera que ésta se fortalezca aun más, o al menos se mantenga, a través de los actuales esfuerzos regionales hacia la liberalización del comercio y de la inversión, a medida que se crean nuevas oportunidades comerciales y de inversión en la región.

Desde principios de los años ochenta, el crecimiento del comercio al interior de APEC con respecto al comercio total puede atribuirse a los altos niveles de crecimiento económico en el Este asiático, la adopción en muchas economías en desarrollo de estrategias orientadas a la exportación, y los crecientes niveles de Inversión Extranjera Directa dentro de la región, factores que a su vez han fomentado un mayor comercio intrarregional.

La Inversión Extranjera Directa en la región de APEC, tanto hacia el exterior como hacia el interior, ha crecido significativamente. Si se comparan los datos de 1980 y 1992, queda demostrado que el *stock* de Inversión Extranjera Directa de la región de APEC en el mundo ha aumentado aproximadamente 3,7 veces. El *stock* de Inversión Extranjera Direc-

ta en la región de APEC ha aumentado alrededor de 4,6 veces en el mismo período<sup>8</sup>.

Si examinamos las tendencias de la Inversión Extranjera Directa por región, queda claro que la región de APEC se ha transformado en el destino más importante de la Inversión Extranjera Directa de los miembros de APEC. De 1980 a 1992, la participación de la Inversión Extranjera Directa al interior de APEC, con respecto a la Inversión Extranjera Directa total de la región de APEC hacia el mundo (Inversión Extranjera Directa hacia el exterior), aumentó de un 41,4% a un 51,4%.

Asimismo, durante el mismo período de tiempo, la cuota de inversión extranjera de APEC hacia APEC, con respecto a la inversión extranjera del mundo hacia APEC (Inversión Extranjera Directa al exterior), aumentó en casi un 2% (de 50,3% a 52,2%). Por ende, la inversión extranjera de APEC hacia la región ha crecido con mayor rapidez que la inversión mundial en la región. En otras palabras, la región de APEC se ha transformado en el proveedor más importante de inversión extranjera para sus miembros.

Un factor que contribuyó al desarrollo de la región de APEC como principal destino de la inversión extranjera de APEC fue el enorme aumento en la participación de la inversión hacia la República Popular China, Hong Kong y Estados Unidos. Esta tendencia ha sido impulsada principalmente por el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa de Japón hacia Estados Unidos, las NIEs (especialmente Hong Kong) y Oceanía, y por el crecimiento de las inversiones de las NIEs en la República Popular China (principalmente inversión de Hong Kong) y el Sudeste asiático.

Es importante destacar que estas inversiones incluyen flujos entre economías industrializadas, entre economías industrializadas y en desarrollo, y entre economías en desarrollo. Aun-

---

8 APEC Economic Committee, *APEC Economic Outlook*. Singapore: APEC Secretariat, 1995.

que cada uno de estos flujos ha obedecido a motivos específicos, por lo general se asume que la Inversión Extranjera Directa en las economías desarrolladas ha tenido como principal objetivo asegurar el acceso al mercado, mientras que las inversiones en las economías en desarrollo han sido impulsadas por la búsqueda de una producción a costos competitivos, causada por el cambio de las ventajas comparativas regionales. Por supuesto que estos dos factores principales deben considerarse dentro de un contexto que incluye calidad y transparencia del sistema legal, cantidad y calidad de la infraestructura, disponibilidad de industrias de apoyo, y un nivel educacional de la fuerza laboral.

## *2- El hemisferio occidental*

En los últimos diez años, la mayoría de los países en América Latina y el Caribe han reformado drásticamente sus políticas económicas después de haber experimentado lo que se ha denominado "la década perdida" de los ochenta. La estabilización macroeconómica y las reformas políticas en áreas como la política comercial, la privatización y la desregularización fueron implementadas en toda la región. En el área de la política comercial, se redujeron las restricciones arancelarias y no arancelarias y fueron eliminados muchos controles a los mercados de divisas. Aunque el alcance de la liberalización varió en la región en términos de profundidad de la reforma y en la fecha de su inicio, el proceso se ha expandido durante la presente década. Desde el establecimiento del orden económico internacional posterior a la guerra, hoy el sistema de comercio de la región es más abierto. Como resultado de estas reformas a las políticas, la región en estos momentos presenta un positivo desempeño económico. De hecho, algunos países (Brasil, Chile y México) han sido clasificados como "mercados emergentes" y están atrayendo importantes flujos de inversión extranjera.

El proceso de liberalización del comercio en América Latina ha sido en su mayor parte unilateral. No obstante, las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay y la nueva era de

los acuerdos comerciales regionales también han contribuido a un ambiente comercial más liberal. Como resultado de estas nuevas y diversas modalidades de liberalización, han habido dos tendencias significativas en América Latina (especialmente desde 1989, cuando el proceso de liberalización fue ampliamente asumido por la región): primero, la apertura general del comercio en términos de exportaciones e importaciones totales como porcentaje del PIB (Producto Interno Bruto) ha presentado un crecimiento considerable; y segundo, las exportaciones al interior de la región han aumentado significativamente, mientras que las importaciones al interior de la región se han mantenido en un nivel estable como porcentaje del total.

Las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB (Coeficiente de Comercio Total) se utilizan para medir la relativa apertura o integración de un país o región a la economía mundial. Aunque los cambios en el valor absoluto de este coeficiente son importantes, también es importante observar cómo éste evoluciona en comparación con el resto del mundo. Una tendencia positiva en el coeficiente de comercio para América Latina en lo que respecta al valor de este coeficiente para el mundo, implicaría que América Latina ha experimentado un proceso más rápido de integración a la economía mundial que el resto del mundo.

Durante el período de liberalización comercial (1989-1995), el Coeficiente de Comercio Total para América Latina y el Caribe creció con mayor rapidez que la cifra mundial. Ello refleja que la región fue capaz de retomar un proceso de integración a la economía mundial que se había estancado en 1980. Como resultado, la posición relativa de la región en el mundo mejoró; no obstante, cabe señalar que las exportaciones e importaciones se han comportado de manera distinta durante el período de liberalización del comercio (1989-1995). El crecimiento promedio anual de las exportaciones aumentó de un 5,2% en el período 1984-1988 a un 6,1% entre 1989 y 1995, mientras que la tasa anual de crecimiento promedio de importaciones aumentó de un 5,7% a un 10,3% durante el mismo período. Según el BID

(Banco Interamericano de Desarrollo), la reducción de los aranceles de importación y otras barreras comerciales, más un 11% de revaluación de la tasa cambiaria real y efectiva (calculada entre el promedio de los períodos 1984-1988 y 1989-1995), han contribuido a esta tendencia en los flujos comerciales<sup>9</sup>. Además de estos factores, es evidente que el renovado flujo de capital extranjero hacia América Latina a partir de 1990, en el contexto de menos barreras comerciales, también ha sido un aporte al fuerte crecimiento de las importaciones, *vis-à-vis* las exportaciones.

Durante el período de liberalización comercial, el comercio intrarregional en el hemisferio occidental (comercio dentro de la región) y el comercio interregional (comercio con otras regiones) experimentaron cambios significativos. Primero, la participación de exportaciones intrarregionales entre los países latinoamericanos como parte de sus exportaciones totales, aumentó de un 12,3% en el período 1984-1988 a 19,5% entre 1993 y 1994, mientras que la participación de importaciones intrarregionales se mantuvo estable en un nivel de 16,9%. Segundo, la importancia de Estados Unidos y Canadá para América Latina, como mercado para las exportaciones y como fuente de importaciones, aumentó considerablemente. En términos generales, un 48% del comercio latinoamericano se realiza con América del Norte, transformando a dicha región en su principal socio comercial. Si tomamos el hemisferio occidental como región, la participación del comercio intrarregional aumentó a un 52,4% en 1995. Tercero, la participación de las exportaciones e importaciones de América Latina hacia Europa ha disminuido de un 23% a casi un 18%. Cuarto, el Este asiático, como mercado para las exportaciones se mantuvo estable en un nivel de 7,5% de las exportaciones totales de América Latina, mien-

---

9 Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America: Making Social Services Work*. Washington DC: Inter-American Development Bank, 1996.



tras que las importaciones latinoamericanas desde el Este asiático, como parte de las importaciones totales, aumentó de un 8,5% a un 10,5%.

Si observamos las exportaciones dentro de la región y dentro de los acuerdos de integración subregional en el hemisferio, queda en evidencia que las exportaciones intrarregionales han aumentado con mayor rapidez que las exportaciones totales al mundo durante el período de liberalización. Las exportaciones entre los países latinoamericanos crecieron en un promedio de 19% durante el período 1990-1994, en tanto que sus exportaciones al resto del mundo aumentaron un promedio de 11% durante el mismo período. Asimismo, el comercio al interior de los bloques en la Comunidad Andina, MERCOSUR y NAFTA creció con mayor rapidez que sus exportaciones al mundo. Las exportaciones de la Comunidad Andina al mundo aumentaron en un promedio de 6% de 1990 a 1994. Durante el mismo período, sus exportaciones intrabloque crecieron en un promedio de 27%. Las exportaciones al interior de MERCOSUR crecieron en un promedio de 26% de 1990 a 1994, un 11% más que el crecimiento promedio de sus exportaciones totales. En el caso de NAFTA, de 1990 a 1994 las exportaciones intrabloque aumentaron en promedio un 12%, mientras que sus exportaciones al mundo se elevaron en promedio un 8%. Por último, desde la perspectiva hemisférica, las exportaciones al interior del hemisferio crecieron en promedio un 12%, mientras que las exportaciones del hemisferio al mundo crecieron un promedio de 8% durante el mismo período.

Dentro del hemisferio occidental, la mayoría de las exportaciones se da entre países que pertenecen al mismo grupo económico, y entre esos grupos y NAFTA. Las exportaciones al interior de la Comunidad Andina representaron el 12% de sus exportaciones totales en 1995, mientras que sus exportaciones a NAFTA ascendieron a un 41% de sus exportaciones totales. De igual manera, el Mercado Común Centroamericano destinó un 20,5% de sus exportaciones a otros miembros de esta agrupación, mientras que sus exportaciones a NAFTA representaron el

38,6% de sus exportaciones totales en 1995. En el caso de MERCOSUR, la Unión Europea seguía siendo el principal destino de sus exportaciones en 1995. La participación de las exportaciones de MERCOSUR a la Unión Europea alcanzaron el 26%, mientras que sus exportaciones a NAFTA ascendieron a un 17%; las exportaciones al interior de MERCOSUR representaron un 20,4% de las exportaciones totales del grupo en 1995.

## **El subregionalismo en Asia-Pacífico y en el hemisferio occidental**

El objetivo de esta sección es analizar brevemente los principales acuerdos subregionales de integración que se encuentran actualmente vigentes tanto en Asia-Pacífico como en el hemisferio occidental, con el fin de brindar un panorama más claro de los acuerdos sobre los cuales se cimentarán APEC y ALCA<sup>10</sup>.

### *1- Asia-Pacífico*

En la región de Asia-Pacífico se han desarrollado tres iniciativas subregionales: el Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas más Estrechadas entre Australia y Nueva Zelanda (CER), el Area de Libre Comercio ASEAN (AFTA) y NAFTA, que puede incluirse tanto en Asia-Pacífico como en el hemisferio occidental. Para efectos de este documento, NAFTA será considerado parte de las iniciativas del hemisferio occidental.

Las iniciativas subregionales en Asia-Pacífico no eran parte de ningún plan general coherente. Cada una de ellas agrupa a

---

10 El panorama de los acuerdos de la integración subregional se basa en los siguientes estudios: "Regionalism and the World Trade System", preparado por la Secretaría de la OMC en abril de 1995; "Trade and Integration Arrangements in the Americas: An Analytical Compendium", preparado por la Unidad de Comercio de la OEA en 1997; y "Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report", publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

países estrechamente ligados por la geografía, por lo que muchos de ellos aseguran ser parte de un “bloque comercial natural” en el sentido de Krugman<sup>11</sup>, aunque existen muchas variaciones en el grado de intensidad comercial exhibidas por los miembros de cada grupo. Cada una de estas iniciativas se desarrolló en forma independiente de las demás y de otras iniciativas más amplias que buscaban impulsar la cooperación económica en toda la región de Asia-Pacífico. En el último tiempo se ha prestado cierta atención a la posibilidad de establecer nexos entre estas iniciativas. Por ejemplo, recientemente se han dado pasos tendientes al establecimiento de un vínculo formal entre AFTA y CER.

## *2- El hemisferio occidental*

### América del Norte

El objetivo de establecer un área de libre comercio en América del Norte se originó principalmente en dos hechos. Primero, Estados Unidos y Canadá, que representan la mayor relación comercial bilateral del mundo, ya habían negociado un acuerdo de libre comercio en 1988. Este acuerdo bilateral cubría bienes, servicios e inversiones, pero no cubría en profundidad “nuevos” temas como la protección a los derechos de propiedad intelectual. Segundo, México poco a poco se ha transformado en el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos y ha consolidado su propio proceso de reforma económica y liberalización comercial iniciado a mediados de los años ochenta. Dadas estas circunstancias, los tres países concordaron en que era necesario tener un acuerdo único para la región. Es así como el 1 de enero de 1994 entró en vigencia NAFTA, entre Estados Unidos, Canadá y México.

---

11 Krugman, P., “The Move Toward Free Trade Zones”, *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, November-December 1991, pp. 5-25.

## América Latina

La integración regional no es nueva en América Latina. En los años sesenta, la mayoría de los países de la región implementaron políticas comerciales restrictivas tendientes a promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones. Sin embargo, el reducido tamaño de los mercados nacionales fue visto como un obstáculo para el desarrollo de la industria y para la posibilidad de obtener mayor eficiencia a partir de economías de escala. Se pensó que el establecimiento de un mercado regional brindaría no sólo un mayor mercado para la producción nacional, sino también la posibilidad de competir en los mercados internacionales una vez que se alcanzaran las economías de escala. En 1960 se formó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyo objetivo fue la liberalización del comercio intrarregional en un período de doce años. Esta fue reemplazada por ALADI en 1980. En esa década muchos países de la región viraron desde políticas de desarrollo económico orientadas hacia adentro, a políticas orientadas hacia afuera. Como resultado de esto, el interés en la integración regional a través de acuerdos de alcance parcial y otras fórmulas sustantivas de integración se vio renovado, luego de veinte años de manifiesta falta de interés. En la actualidad existen 32 acuerdos de alcance parcial y de complementación económica en la región. La mitad de ellos fueron firmados en los noventa.

### *3- Evaluación y desafíos para el futuro*

El Plan de Acción de Manila para APEC (Manila Action Plan for APEC, MAPA) incluye la primera declaración formal del programa de acción con el que se han comprometido los miembros de APEC, tanto a nivel colectivo como individual. Los puntos esenciales que han surgido en la evaluación de MAPA pueden resumirse de la siguiente manera:

-La liberalización comercial de bienes se está llevando a

cabo a un ritmo muy consistente con el logro de los objetivos de APEC, aunque muy poco de dicho progreso puede atribuirse este foro; la mayor parte de éste es resultado de la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y los programas unilaterales existentes.

—El comercio de servicios y la facilitación y liberalización de la inversión son los componentes de MAPA que necesitan más desarrollo.

—Se están realizando importantes avances en las medidas de facilitación del comercio.

—El programa de Cooperación Técnica y Económica de APEC (ECOTECH) es extremadamente diverso. La Declaración de Manila apunta hacia una visión más clara sobre este aspecto de las actividades de APEC.

No cabe duda de que hasta ahora APEC ha sido el líder en las iniciativas liberalizadoras que han inundado la región de Asia-Pacífico. El Plan de Acción de Manila puede ser visto como una amalgama de diversas iniciativas separadas que se han unido en un programa coherente, apoyado por la “presión de los pares” que se genera dentro del proceso de APEC.

El desafío que ahora enfrenta APEC es demostrar en forma concluyente que es capaz de lograr avances más allá del alcance de los compromisos multilaterales y unilaterales existentes. Deberá demostrar que el proceso de APEC, con su énfasis en el consenso y la presión de los pares, puede producir mejoras en los Planes de Acción Colectiva (Collective Action Plans, CAP) y los Planes de Acción Individual (Individual Action Plans, IAP) que se necesitarán para lograr lo anterior. Lo que ahora se requiere con urgencia es el desarrollo de un marco de referencia para controlar y comparar el progreso, pues esto deberá proveer las bases para el aprovechamiento exitoso de la presión de los pares. Será esencial un mayor grado de comparación y transparencia en los planes para un resultado exitoso en el tiempo, como también la formulación de objetivos claramente definidos y los plazos para su implementación.

Otra iniciativa que ha surgido durante 1997 es la proposi-

ción de la llamada "liberalización sectorial anticipada", que implica la identificación de los sectores donde puede haber una mayor liberalización de manera inmediata y a un ritmo más acelerado que el que se necesita para lograr los objetivos de Bogor. Las economías miembros han entregado sesenta posibles candidatos o sectores que pueden designarse "sectores de liberalización anticipada". Se estima que muy pocos de ellos finalmente serán seleccionados para recibir un tratamiento de "liberalización anticipada".

Los temas relacionados con el desarrollo sustentable también recibieron considerable atención durante 1997, como asimismo se ha realizado un arduo trabajo en torno a temas prioritarios identificados por los líderes en 1996: Ciudades Sustentables, Producción más Limpia y Tecnologías Limpias, y Sustentabilidad del Ambiente Marino. La sustentabilidad también ha recibido una atención especial en el trabajo que se está realizando en un nuevo ítem de la agenda, conocido como FEEEP (Food, Energy, Environment, Economic Growth and Population).

### **Desafíos que enfrenta la formación de ALCA**

La preparación técnica y la discusión realizada al interior de ALCA ha hecho que los países del hemisferio occidental deban enfrentar enormes desafíos planteados por la liberalización comercial del hemisferio. Estos desafíos tendrán que ser abordados en el corto plazo y durante todo el período de negociaciones<sup>12</sup>. Algunos de ellos tienen que ver con la naturaleza de la

---

12 La discusión en torno a los desafíos que enfrenta la formación de ALCA se basa en Devlin, R. y Garay, L. J., "From Miami to Cartagena: Nine Lessons & Nine Challenges of the ALCA", *Working Papers Series*, Inter-American Development Bank, Washington DC, July 1996; y Nishijima, S., "APEC, FTAA and the Pacific Rim: A Latin American Perspective", *Working Papers Series*, APEC Study Centre Kobe University and Institute of Developing Economies, Kobe, 1991.

negociación en sí, como el tamaño que debiera tener el área de libre comercio, los planes alternativos para su formación, la secuencia y ritmo de la liberalización, y cómo manejar temas sensibles como la agricultura, el trabajo y el medio ambiente. Otros desafíos surgen de la enorme diversidad de niveles de desarrollo que hay en toda la región.

El proceso, si bien toma en cuenta esta diversidad, deberá ajustarse para garantizar la plena participación de las economías más pequeñas y una distribución equilibrada de los costos y beneficios entre las partes participantes. El impacto de la integración regional va más allá de los temas comerciales *per se*. Ello plantea el desafío adicional sobre cómo incorporar y consultar a los sectores involucrados dentro de cada país, lo que incluye no sólo al sector privado sino también al sector laboral, al movimiento ambientalista y a cualquier otro agente interesado. Por último, existen importantes desafíos que sostienen toda la iniciativa y que no pueden ser ignorados: primero, el tema sobre cómo lograr el "regionalismo abierto" o, en otras palabras, cómo profundizar la integración regional en un contexto de apertura económica y total cumplimiento de los compromisos con la OMC; y segundo, cómo mantener el proceso de ALCA como un tema de máxima prioridad entre los gestores de las políticas del hemisferio.

### **Elementos comunes y puntos de contraste en los procesos de APEC y ALCA**

1- Ambas iniciativas regionales se originaron tras reconocer la enorme interdependencia y la convergencia de estrategias económicas (apertura, liberalización del comercio e interés en el regionalismo). Esta convergencia permitió el logro del consenso en torno a un objetivo amplio: el regionalismo abierto.

2- Ambas iniciativas avanzaron significativamente en sus programas de trabajo en un período de tiempo relativamente corto. Algunos de los factores explicativos se observan tanto

en APEC como en ALCA:

a) Los elementos claves en el éxito de ambas iniciativas han sido la visión y el liderazgo al más alto nivel político.

-En APEC, Bogor planteó la visión "comercio e inversión libres y abiertos en la región para el año 2010/2020"; la reunión anual de líderes constituye la expresión más clara del alto apoyo político que ha tenido esta iniciativa.

-En ALCA, la Declaración de Principios planteó la visión: "Nosotros, por tanto, acordamos comenzar de inmediato a construir el 'Area de Libre Comercio de las Américas', en que las barreras al comercio y la inversión serán progresivamente eliminadas. Además acordamos concluir las negociaciones de ALCA en el año 2005"; La Cumbre de las Américas en Miami fue un apoyo colectivo sin precedentes a la integración económica del hemisferio. Por otra parte, la Cumbre de las Américas en Chile en 1998, la Reuniones Ministeriales de Comercio anuales y las reuniones periódicas (tres veces al año) de los viceministros son una clara señal del compromiso político de los gobiernos de la región con el proceso de ALCA.

b) Tanto APEC como ALCA han apoyado sus objetivos colectivos en el diseño de planes de acción ambiciosos pero realistas, sujetos a una constante revisión y análisis al más alto nivel.

-APEC: planes de acción: el Plan de Acción de Osaka y el análisis de MAPA: Grupos de Trabajo, Comité de Comercio e Inversiones (Committee for Trade and Investment, CTI), Reunión de los Altos Funcionarios (Senior Officials Meeting, SOM), Ministros, Líderes.

-ALCA: planes de acción formulados en Miami, Denver, Cartagena y Belo Horizonte; análisis: reuniones programadas de ministros y viceministros para guiar y evaluar el proceso.

c) Tanto la agenda de APEC como la de ALCA incluyen no sólo la liberalización del comercio y la inversión, sino también la facilitación de ambos aspectos, así como la cooperación técnica y económica. Dentro del ámbito de la liberalización, tanto APEC como ALCA cubren un amplio espectro de temas nuevos



y tradicionales. Con estas amplias agendas, el progreso ha sido más rápido en áreas donde los problemas y objetivos comunes son identificados con facilidad, como por ejemplo la facilitación y la cooperación técnica y económica.

3- APEC presenta características únicas en su postura frente a la cooperación internacional, la que puede resultar útil para explicar su rápido progreso hacia los objetivos de Bogor. Primero, APEC tiene un carácter "voluntario", lo que hace que sus acuerdos no sean obligatorios legalmente. Lo anterior permite que las economías miembros estén más dispuestas a aceptar ofrecimientos que no aceptarían en un contexto más formal. Segundo, APEC es considerado un "juego reiterativo". En vez de negociaciones poco productivas tendientes a lograr enormes acuerdos, APEC va en busca del progreso anual en el contexto de metas amplias y a largo plazo. La estructura de este juego estimula a los países a hacer concesiones en forma periódica cada año, por una parte para evitar el rechazo de los pares y, por otra, para obtener apoyo para sus propias prioridades en los próximos años<sup>13</sup>. Además de esta postura informal frente a la cooperación, APEC tiene otras características distintivas que explican su rápido progreso hacia los objetivos de Bogor: APEC está procediendo en dos frentes. En el primero, cientos de personeros de gobierno y ministros están trabajando en una amplia gama de proyectos altamente específicos para liberalizar y (principalmente) facilitar el comercio en la región. El ritmo de avance de estas iniciativas suele parecer poco productivo, pero el ímpetu y la profundidad que han alcanzado en apenas tres años no tiene precedentes. El segundo frente es el proceso de cumbre anual a través del cual los líderes de la región exponen e impulsan el proceso<sup>14</sup>. El hecho de que APEC realice Reunio-

---

13 Petri, Peter A., "Measuring and comparing progress in APEC", borrador, enero 1997.

14 Bergsten, Fred, "APEC in 1997: Prospects and Possible Strategies", Conference at the Institute for International Economics, Washington DC, April 1997.

nes Anuales de los Líderes ha creado muchas expectativas en el proceso. Como resultado, los líderes se han visto forzados a lograr progresos constantes y tangibles que, por una parte, les son útiles desde el punto de vista político y, por otra, son razonablemente "espectaculares".

4- En las etapas iniciales, tanto APEC como ALCA lograron progresos significativos con mínimos compromisos institucionales. La reducción de los compromisos en este aspecto permitió a los países evitar la formación prematura de una arquitectura institucional que más tarde podría resultar inapropiada o difícil de desarticular. Mientras tanto, el apoyo técnico efectivo ha sido entregado por las organizaciones multilaterales y subregionales existentes.

APEC estableció una pequeña secretaría en Singapur, la cual dispone de recursos limitados. El avance del programa de trabajo ha sido llevado a cabo principalmente por sus economías miembros. Para su trabajo analítico, APEC se ha basado especialmente en organismos externos o *ad-hoc* como PECC (Pacific Economic Cooperation Council), ABAC (APEC Business Advisory Council) y el Grupo de Personas Eminentes (Eminent Persons Group, EPG).

En el hemisferio occidental, las instituciones del Comité Tripartito ALCA (Organización de Estados Americanos, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina) han brindado un exitoso apoyo técnico al proceso preparatorio de los dos últimos años. Tal como en APEC, los grupos de trabajo son coordinados por una economía miembro designada.

5- ALCA ya ha avanzado hacia el establecimiento de una secretaría temporal para apoyar las negociaciones. Esta nueva implementación refleja los caminos divergentes y la naturaleza de las dos iniciativas. Mientras que APEC posiblemente se mantendrá como organización independiente y descentralizada, ALCA realizará una negociación formal donde el resultado constituya un esfuerzo único y exhaustivo. Por esta razón, la nueva secretaría de ALCA deberá asumir diferentes tareas a aquellas realiza-

das concretamente por la secretaría de APEC. El Comité Tripartito ya ha desempeñado estas tareas durante los últimos dos años. Dichas tareas implican apoyar las negociaciones en su etapa inicial<sup>15</sup>, y controlar y evaluar su implementación en las etapas posteriores.

6- El modo de manejar la gran diversidad de niveles de desarrollo dentro de ambas regiones ha sido una gran preocupación. Dicha diversidad acarrea problemas de distribución de los beneficios y un tratamiento diferencial y especial.

En APEC se han establecido dos fechas como límite: 2010 y 2020; flexibilidad para implementar los Planes de Acción Individual; Cooperación Técnica y Económica (ECOTECH) para reducir la brecha entre las economías desarrolladas y en desarrollo.

En ALCA, la fecha límite para completar las negociaciones es el año 2005. ¿Tratamiento institucionalizado especial y diferencial para las economías con desventajas? ¿Ningún tratamiento especial? Todo lo anterior está en discusión.

7- Los acuerdos subregionales existentes en ambas regiones pueden ser un gran aporte al logro de los objetivos planteados en APEC y ALCA, si las diferentes agrupaciones consolidan su proceso de liberalización y al mismo tiempo mantienen su compromiso colectivo con los mercados libres, en el contexto del regionalismo abierto.

---

15 Los términos de referencia para un estudio de factibilidad de una Secretaría Administrativa de ALCA identificó las siguientes tareas para el apoyo de las negociaciones: entregar apoyo logístico y administrativo para los grupos de negociación; disponer la traducción de los documentos e interpretación durante los debates; mantener los documentos oficiales de las negociaciones; y disponer la distribución y publicación de los documentos.

CUADRO 1  
INTENSIDADES DEL COMERCIO DE ECONOMIAS SELECCIONADAS DE APEC (1983-1993)

|                         | Estados Unidos |      | Japón |      | República Popular China |      | ASEAN, NIEs Oceanía |      | Canadá, Chile, México |      |
|-------------------------|----------------|------|-------|------|-------------------------|------|---------------------|------|-----------------------|------|
|                         | 1983           | 1993 | 1983  | 1993 | 1983                    | 1993 | 1983                | 1993 | 1983                  | 1993 |
| Estados Unidos          |                |      |       |      |                         |      |                     |      |                       |      |
| Japón                   | 1,76           | 1,72 | 1,23  | 1,35 | 0,73                    | 0,57 | 1,14                | 0,92 | 4,60                  | 4,74 |
| República Popular China | 0,49           | 1,12 | 2,77  | 2,61 | 2,52                    | 1,63 | 2,33                | 2,06 | 0,64                  | 0,52 |
| ASEAN NIEs, Oceanía     | 1,48           | 1,16 | 2,40  | 1,76 | 1,57                    | 3,15 | 0,23                | 0,30 | 3,21                  | 2,22 |
| Canadá, Chile, México   | 4,07           | 4,58 | 0,73  | 0,67 | 1,09                    | 0,28 | 0,21                | 0,19 | 0,39                  | 0,35 |

Fuente: 1996 APEC Economic Outlook.

## REFERENCIAS

- APEC Economic Committee, *APEC Economic Outlook*. Singapore: APEC Secretariat, 1995.
- APEC Economic Committee, *APEC Economic Outlook*. Singapore: APEC Secretariat, 1996.
- Asia Pacific Economic Cooperation, "Implementing the APEC Vision: Third Report of the Eminent Persons Group", APEC Secretariat, Singapore, 1995.
- Australia Japan Research Centre, "Australian, Indonesian and Japanese Approaches Towards APEC", Australia Japan Research Centre, Canberra, 1994.
- Bergsten, Fred, "APEC in 1997: Prospects and Possible Strategies", Conference at the Institute for International Economics, Washington DC, April 1997.
- Devlin, R. y Garay, L. J., "From Miami to Cartagena: Nine Lessons & Nine Challenges of the ALCA", *Working Papers Series*, Inter-American Development Bank, Washington DC, July 1996.
- Elek, A., "APEC Beyond Bogor: An Open Economic Association for the Asia Pacific Region", *Asia Pacific Economic Literature*, Vol. 9, N°1, May 1995, pp. 1-17.
- Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America: Making Social Services Work*. Washington DC: Inter-American Development Bank, 1996.
- Inter-American Development Bank, *Integration and Trade in the Americas*. Washington DC: Inter-American Development Bank, Department of Integration and Regional Programs, varios números.
- Krugman, P., "The Move Toward Free Trade Zones", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, November-December 1991, pp. 5-25.

- "Mercosur: A Magnet for Latin American Countries", *EE.UU.-LDC Newsletter*, Rotterdam, Netherlands Economic Institute, November 1996.
- Nishijima, S., "APEC, FTAA and the Pacific Rim: A Latin American Perspective", *Working Papers Series*, APEC Study Centre Kobe University and Institute of Developing Economies, Kobe, 1991.
- Organization of American States, Trade Unit, *Trade Bulletin*. Washington, DC: Organization of American States, varios números.
- Organization of American States, Trade Unit, *Trade and Integration Arrangements in the Americas: An Analytical Compendium*. Washington DC: Organization of the American States, 1997.
- Pacific Business Forum, "A Business Blueprint for APEC: Strategies for Growth and Common Prosperity", Pacific Business Forum, 1994.
- Pacific Economic Cooperation Council, "Survey of Impediments to Trade and Investment in the APEC Region", Pacific Economic Cooperation Council, Singapore, 1995a.
- Pacific Economic Cooperation Council, "Milestones in APEC Liberalization: A Map of Market Opening Measures by APEC Economies", Pacific Economic Cooperation Council, Singapore, 1996.
- Pacific Economic Cooperation Council, "Perspectives on the Manila Action Plan for APEC", Pacific Economic Cooperation Council, Singapore, 1996.
- Petri, Peter A., "Measuring and comparing progress in APEC", borrador, enero 1997.
- Summit of the Americas, "Declaration of Principles", Miami, December 1994.
- Summit of the Americas, "First Trade Ministerial Meeting: Final Joint Declaration", Denver, Colorado, 30 June 1995.
- Summit of the Americas, "Second Trade Ministerial Meeting: Joint Declaration", Cartagena, Colombia, 21 March 1996.
- Summit of the Americas, "Third Trade Ministerial Meeting: Joint

Ministerial Declaration of Belo Horizonte", Belo Horizonte, Brazil, 16 May 1997.

World Trade Organization, *Regionalism and the World Trading System*. Geneva: World Trade Organization Secretariat, April 1995.

World Trade Organization, *Annual Report 1996, Special Topic: Trade and Foreign Direct Investment*. Geneva: World Trade Organization Secretariat, 1996.

Yamazawa, I., "APEC's New Development and its Implication for Non-member Developing Countries", *The Developing Economies*, Vol. XXXIV, N°2, June 1996, pp. 113-137.





## IV

# LA ECONOMIA DE ASIA-PACIFICO DESDE LA PERSPECTIVA DE DIFERENTES SECTORES



## CARACTERÍSTICAS DE UNA ECONOMÍA DE SERVICIOS CAMBIANTE

Y. C. RICHARD WONG\*

### **La naturaleza de los servicios**

La producción de servicios se distingue de la producción de bienes en un solo aspecto, cual es que los servicios no se materializan en un objeto determinado. Desgraciadamente, la economía clásica se hizo cargo de esta característica de los servicios y los incluyó en la categoría de trabajo improductivo, dado que perecen en el instante mismo en que se producen y no perduran para añadir valor al sujeto sobre el cual se aplican.

En la década de 1930, los economistas que estudiaban las etapas del crecimiento económico describieron la producción de servicios como actividades terciarias, e incluyeron en esa clasificación todo tipo de producción que no se originara en el sector agrícola o industrial. Ese enfoque y la noción clásica de los servicios como improductivos se unieron para implicar, quizás inadvertidamente, que los servicios eran menos importantes que la agricultura o la industria y que, de alguna manera, eran dependientes de la producción primaria o secundaria.

La economía moderna ha dejado completamente de lado el concepto según el cual los bienes y servicios podrían tener alguna diferencia importante en términos económicos. Sin embargo, las ideas antiguas son difíciles de eliminar, y a menudo se ven reforzadas por acuerdos administrativos y legislativos que continúan distinguiendo entre esas dos entidades. A decir verdad, la forma en que recopilamos nuestras estadísticas económicas aún refleja dichos conceptos ya superados.

---

\* Profesor de la Universidad de Hong Kong.

En las economías de los países miembros de PECC (Pacific Economic Cooperation Council), el crecimiento del sector servicios ha sido desigual. El Cuadro 1 muestra la participación porcentual del sector servicios en el Producto Interno Bruto (PIB) para los años 1983 y 1995. En la última columna aparece la estricta diferencia entre la participación porcentual de esos dos años. La economía que se ha volcado más rápidamente hacia el sector servicios es Hong Kong, China, seguida por Taipei, Filipinas, Singapur y Australia. En los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur, el sector servicios no ha aumentado su importancia relativa respecto del resto de la economía. Este mismo sector simplemente no ha crecido en Tailandia y Corea del Sur en todo ese período.

Por lo general, el sector servicios ha crecido en importancia en las economías de los países miembros de PECC. Si bien varias de ellas han visto con buenos ojos el desarrollo de dicho sector, existe cierta preocupación por cuanto su crecimiento pudiera ocurrir a expensas de la industria manufacturera. Muchas economías de los países de la región de Asia-Pacífico se han desarrollado rápidamente en décadas pasadas, como resultado de sus estrategias de crecimiento industrial con miras a la exportación. ¿Podría este giro hacia los servicios en algunos de esos países causar una desaceleración del crecimiento en el futuro? Igualmente, el menor ritmo de crecimiento en las exportaciones de las economías asiáticas ha suscitado preocupaciones similares. En el contexto de la liberalización del comercio internacional y de las inversiones extranjeras, el giro hacia el sector servicios representa un desafío aún mayor que el comercio e inversiones en bienes. Por lo tanto, es útil examinar con mayor detalle la naturaleza del nuevo giro hacia los servicios observable en las economías de los países miembros de PECC.

## **Dudosa baja de la productividad de los servicios**

La productividad difiere enormemente entre los distintos sectores. En muchas economías, la productividad medida en el sector servicios parece crecer más lentamente que en el sector industrial. Sin embargo, cabe hacer notar que la medición de la productividad va unida a una cantidad de problemas de procedimiento que se deben, en parte, a que el mejoramiento en la calidad del sector servicios es notoriamente difícil de cuantificar. Aun así, el lento crecimiento de la productividad medida en el sector en cuestión es considerado a menudo como causa de muchos problemas económicos, tales como crecimiento más lento, aumento de la inflación y del desempleo, y polarización entre ricos y pobres.

Aunque hay poca base empírica para algunas de estas preocupaciones, éstas han contribuido, en cierto modo, a una visión negativa del crecimiento de los servicios y la desaparición de la industria en los lugares donde se ha observado ese tipo de tendencias. Un ejemplo representativo es el caso de Hong Kong.

Aunque puede darse el caso de que un cambio en la focalización de la industria a los servicios pueda causar a la larga un índice menor del crecimiento de la productividad, el tomar este hecho como concluyente representaría una visión falsa del papel del sector servicios en los niveles generales de productividad y en el crecimiento económico.

Ilustraré lo anterior con el ejemplo de Hong Kong, que ha experimentado la expansión más rápida del sector servicios en los últimos tiempos. Allí, el crecimiento de ese sector se debe absolutamente al crecimiento de los servicios intermedios o de producción. Este tipo de servicios son un respaldo para la industria, la cual, a pesar de que ha llevado la ubicación de sus operaciones principalmente al extranjero, continúa prosperando. Este crecimiento de la economía de servicios intermedios o de producción contribuye significativamente al dinamismo de Hong Kong.

## **Crecimiento de los servicios intermedios o de producción en Hong Kong**

Las empresas de servicios han crecido rápidamente en Hong Kong como resultado de la globalización de la actividad económica, el rápido crecimiento económico y la integración de la región de Asia-Pacífico, y la apertura de China. En la década transcurrida entre 1983 y 1995, la participación del empleo en el sector servicios en Hong Kong creció del 55,0% al 83,5%; en tanto que la participación del empleo en el sector industrial cayó desde el 41,0% al 14,7%. La participación del sector servicios en el PIB creció desde el 64,9% al 79,7% y la participación del sector industrial en el PIB cayó desde el 23,0% al 10,2%.

En realidad, el sector industrial de Hong Kong no ha disminuido, sino que ha llevado el grueso de sus actividades productivas al extranjero. Las mismas industrias emplean servicios localizados en Hong Kong y, entre 1983 y 1995, ampliaron enormemente el alcance de sus operaciones. Se estima que solamente en China, los industriales de Hong Kong emplean 3,5 millones de trabajadores. La desaparición de las industrias de Hong Kong es una mera ilusión.

La característica más importante del crecimiento del sector servicios en Hong Kong es que se trata sólo de servicios intermedios o de producción. Esos dos tipos de servicios se emplean como insumos en la producción de otros bienes y servicios. Se distinguen de los servicios de consumo en cuanto a que no están dirigidos al consumidor final. Sin embargo, no es fácil distinguir entre servicios finales, intermedios o de producción, usando como base los datos existentes. Se debe recurrir tanto a los cálculos basados en la producción, como a los cálculos basados en el gasto del PIB.

En Hong Kong, la participación de los servicios de consumo en el PIB permaneció estable: 28,28% en 1983 y 28,76% en 1995 (ver Cuadro 2). La participación de los servicios de consumo final también permaneció estable en Australia, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos. En cambio, en Canadá, Taipei, Méxi-

co, Nueva Zelandia, Filipinas y Singapur aumentó significativamente. El crecimiento más notable se produjo en Taipei, desde un 23,48% en 1983 a un 32,30% en 1995.

En el mismo período, la participación de los servicios al productor en el PIB de Hong Kong subió espectacularmente, desde el 31,34% al 44,18% (ver Cuadro 2). Aunque el crecimiento de los servicios en general y de los servicios intermedios o de producción en particular es evidente en todas las economías, Hong Kong presenta un caso impactante como crecimiento rápido del sector servicios, lo que se debe absolutamente a la existencia de servicios intermedios o de producción. Asimismo, la creciente importancia de estos últimos en la economía es observable en Australia, Canadá, Japón, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, Tailandia y Estados Unidos. Solamente Taipei, México y Nueva Zelandia no han experimentado crecimiento en la participación de los servicios de producción en el período señalado.

¿Cuáles son estos servicios de producción que se han expandido tan rápidamente en la última década en Hong Kong? Las áreas de mayor expansión en el sector servicios son las importaciones y exportaciones, las finanzas, los seguros, los negocios y las propiedades (ver Cuadro 3). La participación conjunta de este tipo de servicios en el PIB se elevó desde el 28,58% en 1983 al 43,38 % en 1993.

El crecimiento de los servicios de producción en Hong Kong está estrechamente relacionado con la expansión de las actividades de producción de bienes sus industrias más allá de sus fronteras, en el Sur de China, y la creciente integración de actividades relacionadas con comercio e inversión dentro de la región del Pacífico. Estas dos relaciones producen dos efectos.

Primero, el aumento de la demanda de servicios intermedios o de servicios de producción se deriva de la creciente demanda de bienes para ser exportados, reexportados o importados a través de Hong Kong. Estos cambios autónomos impulsan la economía de servicios. Por supuesto, existen interacciones por medio de las cuales los aumentos en la demanda de algunos servicios generan aumentos en la demanda de bienes inter-

medios o de producción, y el proceso se autoalimenta.

El segundo efecto se origina en el rol de los insumos de servicios intermedios o de producción como una fuerza dinámica que conduce la producción de bienes. Según este punto de vista, las empresas de servicios intermedios o de servicios de producción son el vehículo mediante el cual se introduce nueva tecnología en el proceso de producción de bienes. Esta nueva tecnología puede causar una baja en los costos de producción, el desarrollo de mejores y nuevos productos, y también métodos nuevos y más eficientes para la distribución de bienes. Estos son los insumos de servicios que responden a una mayor demanda de bienes y que, a su vez, contribuyen a ella y cambian su composición.

Los productores de servicios son banqueros, contadores, ingenieros, científicos y otros. El resultado de su trabajo se usa en la producción de bienes y de otros servicios. Además, existen los servicios de transporte y distribución, sin los cuales sólo podría haber autonomía en la producción y el consumo. Finalmente, es posible interpretar la producción de educación y de servicios médicos como insumos en la creación y mantenimiento de las reservas de capital humano y de salud de la sociedad. Sin esa inversión, la productividad de cualquier población caería rápidamente.

### **Servicios intermedios o de producción y crecimiento económico**

En las economías de libre mercado, la satisfacción de los consumidores se ve aumentada continuamente mediante productos mejores y más baratos. Las empresas muestran una marcada preferencia por los trabajadores que tienen altos niveles de educación. Al mismo tiempo, desarrollan y aplican nuevos conocimientos científicos y tecnológicos. Venden asesorías y entregan servicios innovadores a otras empresas. Las empresas de servicios son el principal vehículo mediante el cual se pro-



duce y se introduce en el proceso de producción el capital humano y de conocimiento de una sociedad. Este punto de vista se ve respaldado por la evidencia de los mayores logros educacionales de los trabajadores del sector servicios, en comparación con los trabajadores del sector productor de bienes.

El capital humano aumenta no sólo por la inversión en educación y por el adiestramiento en el empleo, sino también a través de la inversión en salud, nutrición, e incluso por el tipo de normas morales y éticas que contribuyen a la honestidad y la confiabilidad de los trabajadores y que crean la buena disposición para trabajar duro. El capital de conocimiento incluye toda la información científica y técnica que permite el diseño de productos y maquinaria más eficientes. También incluye el conocimiento que contribuye a la organización eficiente de las empresas y de la sociedad en general. Por lo tanto, aunque los índices de crecimiento de la productividad obtenidos para los servicios intermedios o al productor no sean altos, su existencia es la razón por la cual las empresas productoras pueden beneficiarse con altos índices de crecimiento de su productividad.

Desde hace mucho tiempo, los economistas reconocen que la productividad laboral aumenta cuando el proceso de producción se reorganiza y se vuelve más "redondo", esto es, cuando incluye más etapas de producción y emplea un creciente número de insumos intermedios o de producción. El trabajo y el capital se especializan cada vez más como resultado de esta "redondez".

El crecimiento del sector servicios va de la mano con la aparición de empresas más especializadas, que producen una mayor diversidad de servicios intermedios o de producción. En Hong Kong, el número promedio de personas contratadas por planilla en los sectores de finanzas, seguros, negocios y propiedades bajó desde el 11,6% en 1983 al 8,2% en 1993: una baja de casi un 30%. En cambio, la baja en el tamaño promedio de planilla en toda la economía fue de cerca de un 16,6%. La mayor baja en el tamaño promedio de planilla encontrada en las áreas finanzas, seguros, negocios y propiedades de Hong Kong refle-

ja el proceso de creciente "redondez" y es un signo de mayor eficiencia y dinamismo económicos.

La especialización a través del mercado ha sido denominada de distintas formas, como "terciarización", "desagregación", "desintegración vertical" o "subcontratación". Este proceso se ve facilitado cuando aumenta el tamaño del mercado y cuando se reduce el costo de las transacciones realizadas en el mercado. Los factores que contribuyen al proceso descrito son: la creciente complejidad de las operaciones de negocios, el mayor costo que significa controlar el desempeño de los empleados en organizaciones grandes, la rápida velocidad de los cambios tecnológicos en actividades cada vez más especializadas, y los costos crecientes de la información y comunicación en el mercado.

Si se observa atentamente el sector servicios de Hong Kong, se advierte que es muy heterogéneo. La rápida expansión de dicho sector refleja la presencia de un proceso dinámico y positivo en el mercado, cuyo propósito principal es apoyar el crecimiento de las industrias productoras de bienes que se han expandido en el extranjero y a través de la frontera al sur de China. La economía de servicios de Hong Kong se desarrolló en respuesta a las demandas del mercado para atender las necesidades de empresas que quisieran operar más allá de la frontera, en diferentes naciones, y bajo diferentes jurisdicciones en lo que, cada vez más, es una economía global e integrada a nivel regional.

Con la creciente globalización de la economía mundial, muchas economías de países miembros de PECC debieran experimentar una reubicación gradual de las actividades económicas. Naturalmente, la reubicación de emplazamientos manufactureros y de servicios de apoyo tendrá lugar en la medida en que evolucionen las ventajas comparativas de las diferentes economías.

## CUADRO 1

## PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS SERVICIOS EN EL PIB

|                  | 1983   | 1995   | Diferencia en particip. % |
|------------------|--------|--------|---------------------------|
| Hong Kong, China | 64,88% | 79,68% | 14,8%                     |
| Taipei, China    | 46,08  | 52,28  | 6,20                      |
| Filipinas        | 37,51  | 42,76* | 5,25*                     |
| Singapur         | 58,79  | 62,53* | 3,74*                     |
| Australia        | 61,84  | 65,34  | 3,5                       |
| Estados Unidos   | 65,53  | 66,70  | 1,17                      |
| Canadá           | 54,76  | 55,85  | 1,09                      |
| Nueva Zelanda    | 58,01  | 58,90  | 0,89                      |
| Japón            | 55,71  | 56,16  | 0,45                      |
| Corea del Sur    | 41,97  | 42,28  | 0,31                      |
| Tailandia        | 48,82  | 47,48* | -0,34*                    |
| México           | 62,17  | 61,59  | -0,58                     |

\* Cifras correspondientes a 1993.

## CUADRO 2

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS SERVICIOS DE CONSUMO,  
DE PRODUCCION Y PARA EL GOBIERNO EN EL PIB

|                  | Servicios de consumo |        | Servicios de producción |        | Servicios para el gobierno |        |
|------------------|----------------------|--------|-------------------------|--------|----------------------------|--------|
|                  | 1983                 | 1995   | 1983                    | 1995   | 1983                       | 1995   |
| Hong Kong, China | 28,28                | 28,76  | 31,34                   | 44,18  | 5,36                       | 6,74   |
| Taipei, China    | 23,48                | 32,30  | 10,08                   | 9,69   | 12,52                      | 10,30  |
| Filipinas        | 5,55*                | 7,19*  | 27,78                   | 30,38  | 4,18                       | 5,18   |
| Singapur         | 11,55                | 15,05* | 39,55                   | 41,61* | 7,68                       | 5,88*  |
| Australia        | 26,52                | 26,91  | 31,60                   | 34,89  | 3,71                       | 3,55   |
| Estados Unidos   | 33,83                | 34,86* | 18,84                   | 20,81* | 12,85                      | 11,03* |
| Canadá           | 26,68                | 28,82  | 12,36                   | 14,30  | 15,72                      | 12,74  |
| Nueva Zelandia   | 26,61                | 30,31  | 18,52                   | 17,54  | 12,87                      | 11,05  |
| Japón            | 30,34                | 31,59  | 15,82                   | 17,10  | 9,55                       | 7,48   |
| Corea del Sur    | 21,33                | 22,02  | 9,76                    | 14,49  | 10,88                      | 5,76   |
| Tailandia        | 16,07                | 13,98* | 28,29                   | 30,67* | 4,47                       | 2,82*  |
| México           | 33,91                | 36,59  | 22,39                   | 19,32  | 5,88                       | 5,68   |

\* Cifras correspondientes a 1993.

CUADRO 3: PARTICIPACION PORCENTUAL DEL VALOR AGREGADO POR SECTORES DEL PIB

| Año   | Hong Kong |       | Singapur |       | Corea del Sur |       | Taipei |       | Japón |       | Estados Unidos |       |
|---|-----------|-------|----------|-------|---------------|-------|--------|-------|-------|-------|----------------|-------|
|   | 1983      | 1993  | 1983     | 1993  | 1983          | 1993  | 1983   | 1993  | 1983  | 1993  | 1983           | 1993  |
| I. Sector productor de bienes   | 32,46     | 18,68 | 40,02    | 36,61 | 54,50         | 53,30 | 51,32  | 42,71 | 43,84 | 42,37 | 29,72          | 29,77 |
| Agricultura y minería   | 0,76      | 0,22  | 1,19     | 0,28  | 15,73         | 7,56  | 7,10   | 3,79  | 3,74  | 2,41  | 3,68           | 4,00  |
| Manufactura   | 22,95     | 11,15 | 25,22    | 27,53 | 28,24         | 33,77 | 36,43  | 31,08 | 29,05 | 26,80 | 18,79          | 18,58 |
| Construcción, electricidad y gas                                      | 8,75      | 7,31  | 13,61    | 8,8   | 10,52         | 11,97 | 7,79   | 7,83  | 11,05 | 13,16 | 7,25           | 7,19  |
| II. Sector productor de servicios (cálculos basados en la producción) | 62,26     | 78,11 | 59,98    | 63,39 | 42,46         | 45,33 | 50,45  | 58,58 | 58,09 | 59,26 | 70,32          | 70,96 |
| Importaciones y exportaciones   | 10,95     | 17,54 |          |       |               |       |        |       |       |       |                |       |
| Mayoristas, minoristas, restaurantes y hoteles                        | 9,50      | 9,54  | 17,45    | 17,79 | 12,17         | 12,25 | 12,93  | 15,51 | 14,91 | 12,53 | 16,08          | 17,55 |
| Transporte, bodegaje y propiedades                                    | 8,20      | 9,52  | 12,80    | 14,44 | 7,56          | 8,74  | 6,29   | 6,33  | 6,17  | 6,31  | 6,04           | 6,79  |
| Servicios personales y comunitarios                                   | 17,65     | 25,84 | 22,99    | 26,86 | 10,77         | 14,89 | 13,48  | 18,98 | 15,43 | 16,17 | 22,49          | 21,43 |
| Servicios para el gobierno  | 10,38     | 9,09  | -        | -     | 3,75          | 4,31  | 5,23   | 6,96  | 13,05 | 16,36 | 12,52          | 13,46 |
| Total Economía  | 100       | 100   | 100      | 100   | 100           | 100   | 100    | 100   | 100   | 100   | 100            | 100   |

Nota: Para Hong Kong, China y Japón se usaron participaciones nominales, puesto que no fue posible disponer de cifras para valor agregado real.

1970s, and the 1980s, and the 1990s, and the 2000s, and the 2010s, and the 2020s.

2020-2021

# IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL DESARROLLO DE LOS MERCADOS DE CAPITAL

ALBERT CUSSEN\*

## Introducción

En este siglo, la mayoría de los países ha puesto en práctica sistemas de pensiones de tipo redistributivo o de reparto (es decir, régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes) con beneficios de jubilación definidos, generalmente administrados por el Estado. Inicialmente, los sistemas podían pagar beneficios adecuados; sin embargo, en la actualidad gran parte de ellos está en bancarrota por las siguientes razones:

1- Debido al significativo aumento de las expectativas de vida se deben pagar beneficios por un período de tiempo mucho más prolongado.

2- La baja en la tasa de natalidad significa que hay relativamente menos trabajadores activos que ingresan a la fuerza laboral, en comparación con el número de trabajadores que ha jubilado.

3- Dado que el sistema de reparto es equivalente a un impuesto de transferencia, la generación presente de jubilados trata de maximizar sus beneficios, y las generaciones siguientes deben cargar con el costo.

La mayor parte de los programas de pensiones de vejez obligatorios fueron creados entre 1905 y 1935; al llegar estos sistemas a un estado de régimen y como resultado de los cambios demográficos causados por los dos primeros factores señalados anteriormente, el número de trabajadores activos por cada trabajador jubilado bajó en algunos países desde más de diez

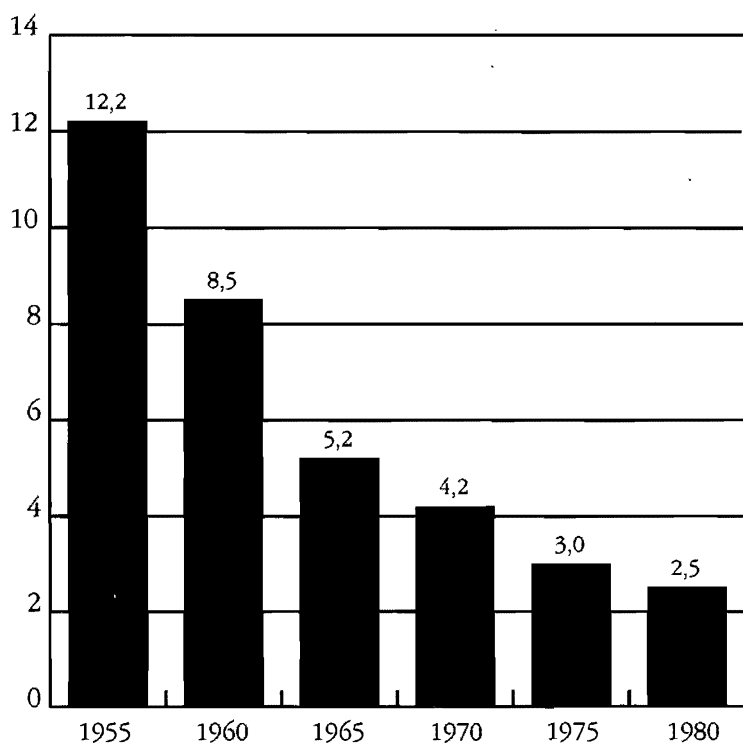
---

\* Vice-Presidente de Finanzas, CODELCO-Chile.

hace cuarenta años, a menos de tres en la actualidad.

En el caso de Chile, como puede observarse en el gráfico siguiente, la relación entre trabajadores jubilados y activos cayó desde 12,2% en 1955 a 2,5% en 1980:

GRAFICO 1  
FRACASO DEL SISTEMA DE REPARTO 1955-1980  
Proporción trabajadores activos/jubilados



Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.



Esta situación afecta a la mayor parte de los sistemas de reparto que existe en el mundo. En 1994, un informe del Banco Mundial titulado *Previniendo la crisis de la tercera edad* estableció que las cotizaciones previsionales habían llegado al 30% o más en muchos de los países de Europa del Este y que, hacia el año 2030, la relación en China caerá desde 6 a 2,3 trabajadores por jubilado.

Según el *Informe Anual de 1995* de la Junta Directiva de la Administración de la Seguridad Social, en 1950 había en los Estados Unidos 16 trabajadores que pagaban impuestos de seguridad social por cada persona que recibía beneficios previsionales. Hacia el 2014, sólo habrá 2,7 trabajadores cotizantes por cada persona que reciba beneficios, lo que es inferior a la cifra actual, que asciende a 3,3 trabajadores.

Ante esta situación, un número creciente de países se encuentra estudiando la reforma de sus sistemas de pensiones, de modo de adoptar un programa de cotización definida, en el cual cada trabajador tenga una cuenta de capitalización individual para financiar su futura pensión, la cual es confiada a la gestión de la empresa de administración de fondos de pensiones privada que él mismo elija. Llegado el momento de jubilar, un trabajador puede retirar todo su capital acumulado y comprar una renta vitalicia a una compañía de seguros, o bien puede mantener la cuenta y hacer retiros mensuales basados en sus expectativas de vida y otros factores actuariales. Cabe señalar que varias delegaciones de Asia-Pacífico –provenientes de China, Filipinas, Malasia y otros países– han mostrado interés por analizar el sistema previsional privado chileno.

## **Desarrollo de los mercados de capitales**

Los países que ya han realizado este tipo de reformas han experimentado un desarrollo importante de sus mercados de capitales por las siguientes razones:

- 1- Aumento del ahorro interno: Hay un estímulo del ahorro

individual debido a que los beneficios futuros de jubilación de un trabajador tienen relación directa con la cantidad ahorrada. Más aún, las cotizaciones son invertidas eficientemente en lugar de ser usadas en el pago de beneficios de jubilación a los actuales pensionados, como se da en los sistemas de reparto.

2- Estabilidad: La existencia de un sistema de pensiones privado asegura un flujo de fondos abundante y constante hacia el mercado de capitales. Dicho flujo, que en el caso de Chile representa alrededor del 4% del PIB (Producto Interno Bruto), proporciona mayor estabilidad y estimula la creación de nuevos instrumentos e instituciones financieras dedicados a maximizar la rentabilidad de las inversiones.

3- Inversión a largo plazo: El hecho que tanto la administración de los fondos de pensiones como las compañías de seguros de vida tengan horizontes de inversión de varias décadas, crea la necesidad de instrumentos financieros tales como créditos hipotecarios y bonos de empresas con plazos de doce, quince o veinte años, en mercados que anteriormente sólo operaban con instrumentos de corto plazo.

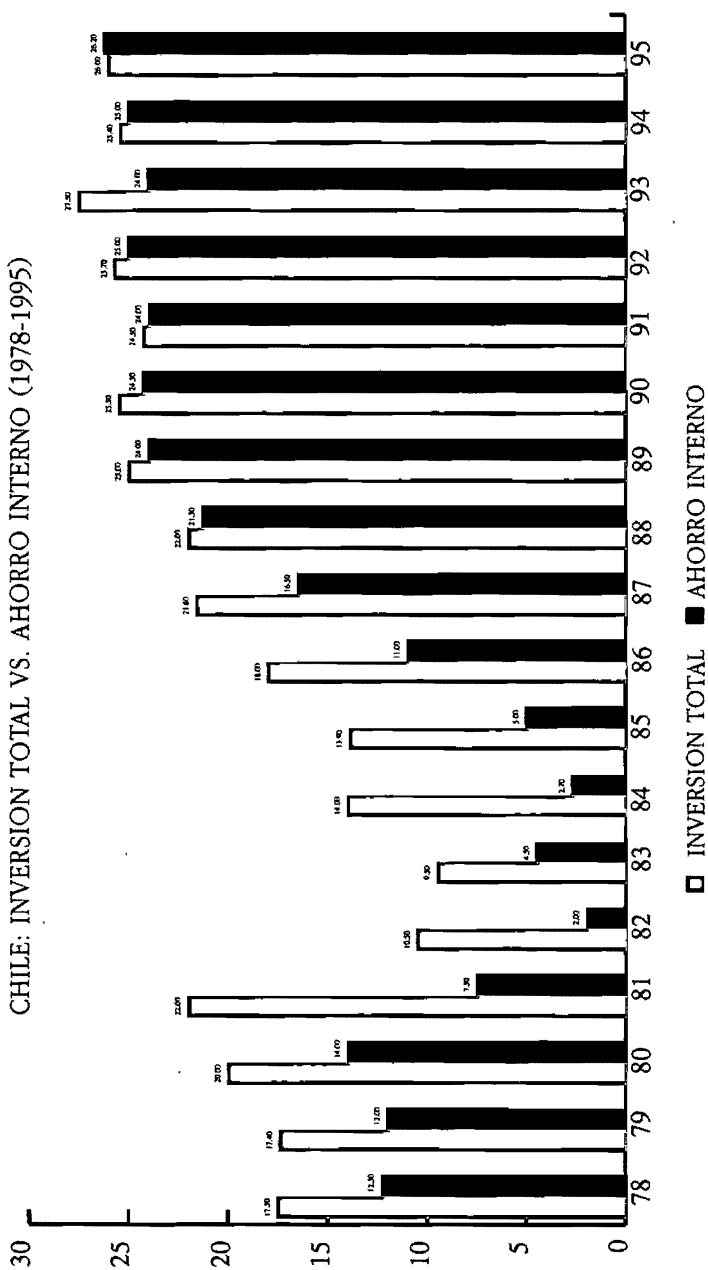
4- Eficiencia: Como empresas privadas que compiten tratando, al mismo tiempo, de maximizar la rentabilidad y de minimizar el riesgo, las administradoras de fondos de pensiones tienden a asignar recursos en forma eficiente, puesto que sus decisiones de inversión no están bajo la influencia de problemas presupuestarios de los gobiernos o de presiones políticas.

En Chile, debido a estos cuatro elementos, junto a la puesta en práctica de reformas económicas estructurales orientadas al mercado, se han producido aumentos importantes en los niveles de inversión, los que ascienden a cerca de un 25% del PIB. No obstante, el cambio más significativo es que la mayor parte de las inversiones son financiadas por el ahorro interno, como se puede observar en el Gráfico 2.

Adicionalmente, los pasivos financieros han crecido desde el 64% del PIB en 1981 al 192% del PIB en 1995 (Gráfico 3).

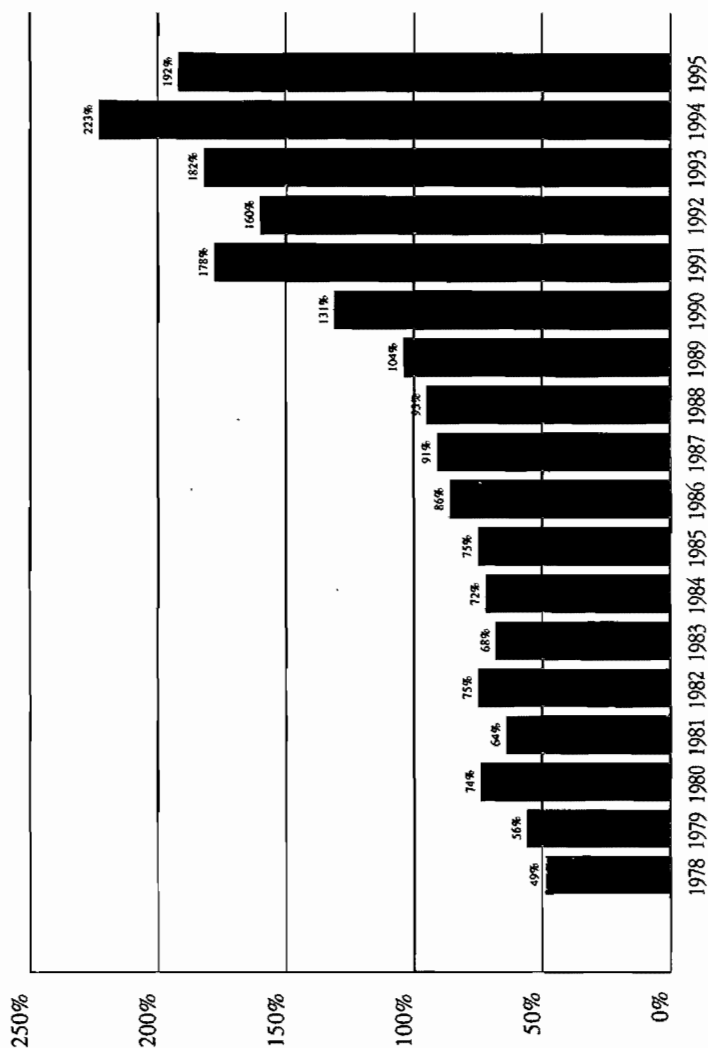
Además, los pasivos a largo plazo han evolucionado desde el 49% del total de pasivos en 1981 al 78% en 1995 (Gráfico 4).

GRAFICO 2  
CHILE: INVERSION TOTAL VS. AHORRO INTERNO (1978-1995)



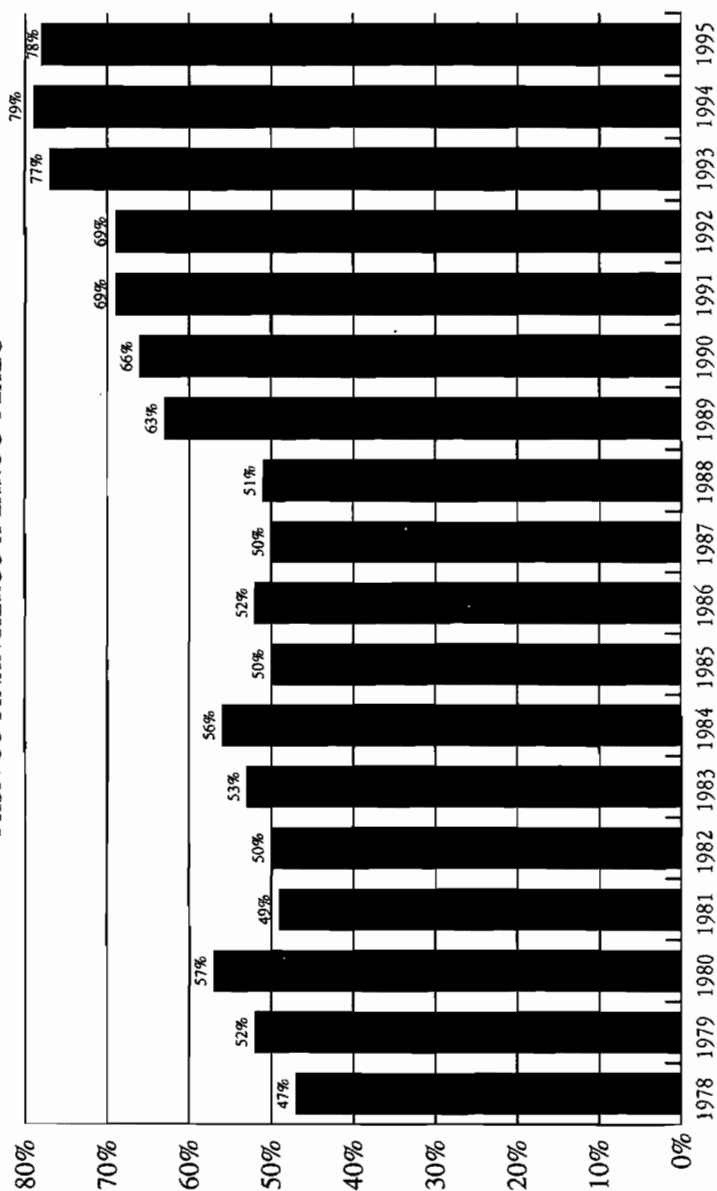
Fuente: Banco Central de Chile.

GRAFICO 3  
PASIVOS FINANCIEROS



Fuente: Banco Central de Chile.

GRAFICO 4  
PASIVOS FINANCIEROS A LARGO PLAZO



Fuente: Banco Central de Chile.

## **El proceso de transición**

La transición entre los dos sistemas, que durará varias décadas, es un factor importante a considerar. Sin embargo, mientras mayor sea la demora en tomar la decisión, mayores serán los problemas.

Otro factor de importancia es que un porcentaje de los fondos de pensión puede ser invertido en bonos del gobierno para ayudar a financiar el déficit presupuestario creado por la transición, lo cual, no obstante, sólo debería hacerse a tasas de mercado.

## **Descripción del sistema privado de pensiones en Chile**

El sistema privado de pensiones opera en Chile desde 1981, como resultado de la situación financiera crítica del sistema de seguridad social estatal. Sus características principales son las siguientes:

- Un sistema de cotización definida basado en una cuenta de capitalización individual y un seguro de invalidez y sobrevivencia.

- Cada miembro elige la AFP (Administradora de Fondos de Pensiones) que prefiera.

- Las AFP recaudan mensualmente los pagos de las cotizaciones e invierten lo recaudado en un solo fondo.

- Las AFP son negocios cuya administración es privada.

- Los ingresos se basan principalmente en comisiones cobradas mensualmente sobre los sueldos de los afiliados cotizantes.

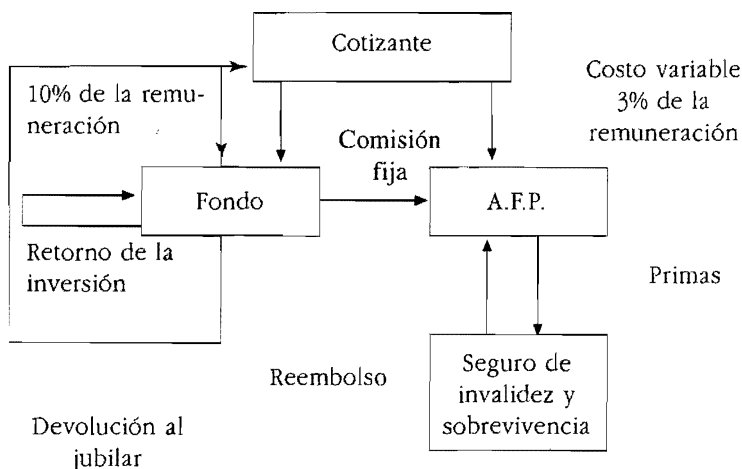
- No hay cargos sobre los fondos administrados.

En diciembre de 1995, los afiliados al sistema ascendían a 5,2 millones de trabajadores (más del 90% de la fuerza laboral); de esa suma, tres millones cotizan cada mes. Los trabajadores independientes (no empleados) no están obligados a cotizar, pero pueden hacerlo en forma voluntaria. En total, los fondos

administrados han llegado a los 25.400 millones de dólares, equivalente al 41% del PIB a diciembre de 1995, bajo la administración de 16 AFP.

El flujo de fondos se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 1  
FLUJO DE FONDOS



En este sistema, las cotizaciones corren por cuenta del empleado, ya que es el dinero de cada trabajador lo que se invierte en su cuenta de capitalización individual, para pagar su propia pensión. Cada mes, se deposita en su cuenta el 10% de su remuneración; todo el retorno generado por las inversiones pertenece al trabajador, quien recibe los fondos al jubilar. El único desembolso de la cuenta es una comisión fija de aproximadamente 0,50 dólares por mes.

Adicionalmente, el trabajador paga un costo variable, de alrededor de un 3% de su remuneración, para cubrir tanto los costos de su seguro de invalidez y sobrevivencia, como los cos-

tos y utilidades de la AFP. Como promedio, a lo largo de la vida activa del trabajador, este costo es equivalente al 1% anual de los fondos administrados.

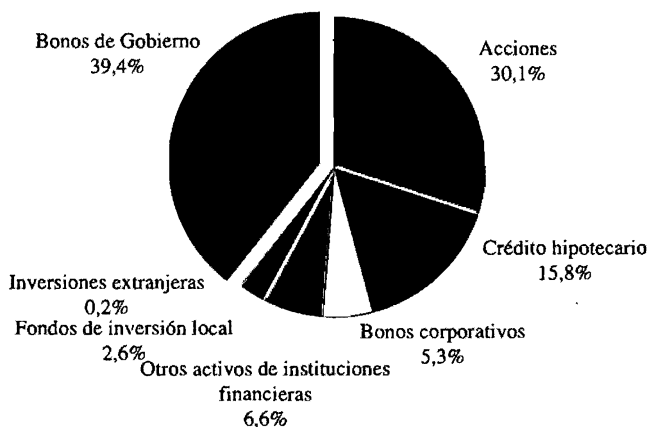
Las AFP no sólo compiten por cobrar menores comisiones al trabajador, sino que también por obtener el mejor retorno posible sobre la inversión.

### *Resultados*

Los mercados de capitales chilenos han experimentado un gran cambio desde que se estableció el sistema privado de pensiones hace quince años. Los pasivos financieros en 1995 eran 6,7 veces mayores en términos reales respecto de 1980. Más aún, la volatilidad del mercado ha disminuido significativamente, como lo prueba el mínimo impacto que tuvo en Chile el llamado efecto tequila de 1995.

En diciembre de 1995, los fondos administrados por las AFP estaban distribuidos de la siguiente forma:

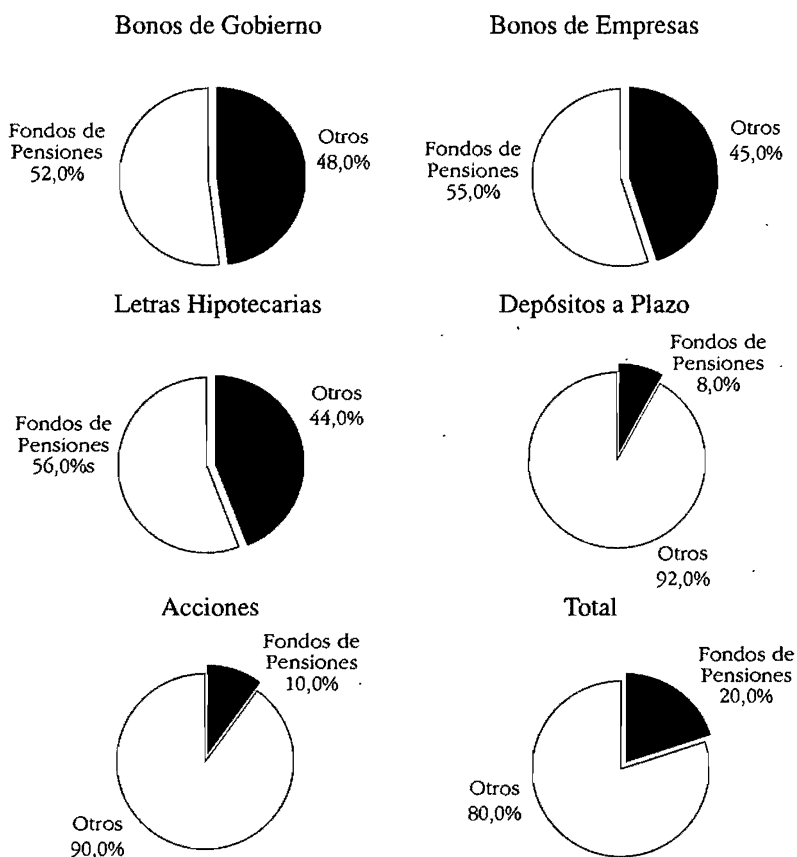
GRAFICO 5  
CARTERA DE LOS FONDOS DE PENSIONES  
(diciembre de 1995)





Además, las AFP se han convertido en importantes inversionistas institucionales en relación a diversos instrumentos financieros, como se indica en los siguientes gráficos:

GRAFICO 6  
FONDOS DE PENSIONES: PARTICIPACION EN EL MERCADO  
DE CAPITALES CHILENO  
(diciembre de 1995)



Fuente: Superintendencia de Fondos de Pensiones y Banco Central de Chile.

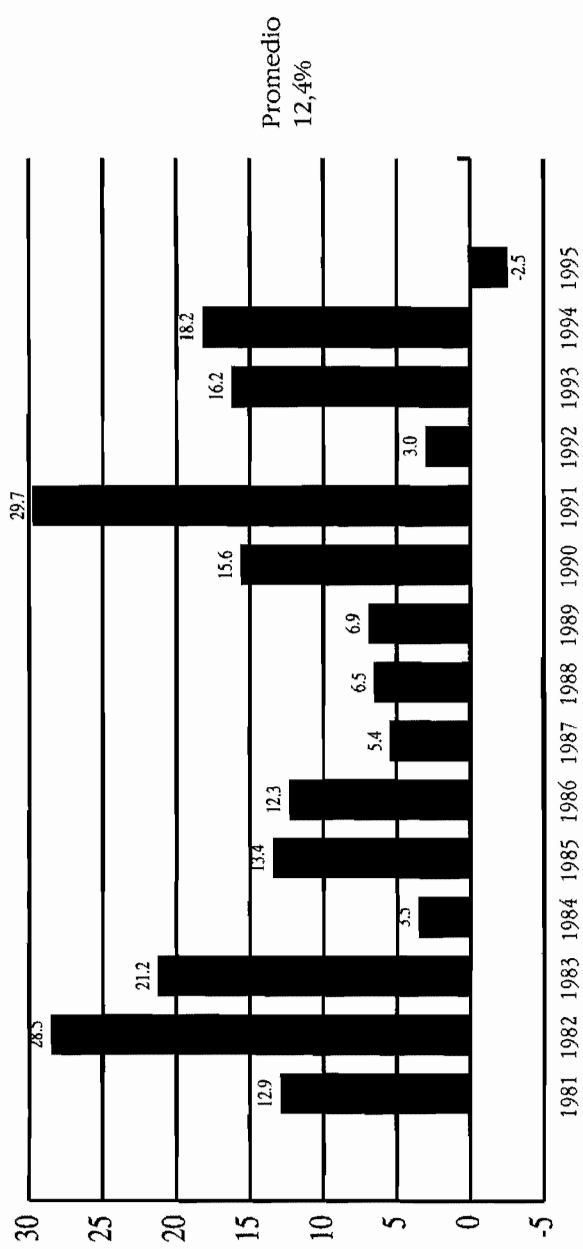
Desde 1986, cuando fueron autorizados para invertir en acciones, los fondos de pensiones empezaron a jugar un papel importante en cuanto a proporcionar nuevas fuentes de capital para las empresas y también en lo relativo a la privatización de empresas estatales, en sectores tales como las telecomunicaciones, generación y distribución de electricidad, y producción de nitratos. Asimismo, desde 1987, las AFP han motivado a las empresas a financiarse a través de la emisión de bonos, a menores tasas y mayores plazos que los ofrecidos por los bancos.

En la actualidad, el 38% de los fondos de pensiones está invertido en empresas privadas, a través de acciones, bonos y fondos de inversión. Esto ha hecho posible el financiamiento de nuevos proyectos o expansiones que han beneficiado a los trabajadores, no sólo por la generación de buenos rendimientos de sus ahorros para jubilación, sino también mediante la creación de nuevas fuentes de trabajo y la posibilidad de mejores remuneraciones. Además, desde 1990, dichos fondos han apoyado la expansión internacional de empresas chilenas, especialmente a Argentina, Brasil y Perú. En el futuro próximo, se espera que las AFP proporcionen financiamiento a las empresas privadas para el desarrollo de proyectos de infraestructura tales como carreteras, puertos y aeropuertos.

Por otra parte, principalmente como resultado del mercado de rentas vitalicias generado por los fondos de pensiones, las compañías de seguros de vida también han llegado a ser inversionistas institucionales importantes, con inversiones por un total de 6.258 millones de dólares a diciembre de 1995, equivalente al 25% de las inversiones administradas por las AFP.

Durante los primeros catorce años, los fondos de pensión privados han tenido una rentabilidad del 12,4% real anual.

GRAFICO 7  
 RENTABILIDAD REAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES



Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Lo más importante es que las pensiones pagadas por las AFP son, en promedio, un 50% más altas que las pensiones pagadas por el sistema de seguridad social estatal, mientras que las cotizaciones del sistema privado son un 30% más bajas.

### **El sistema privado de pensiones en Perú**

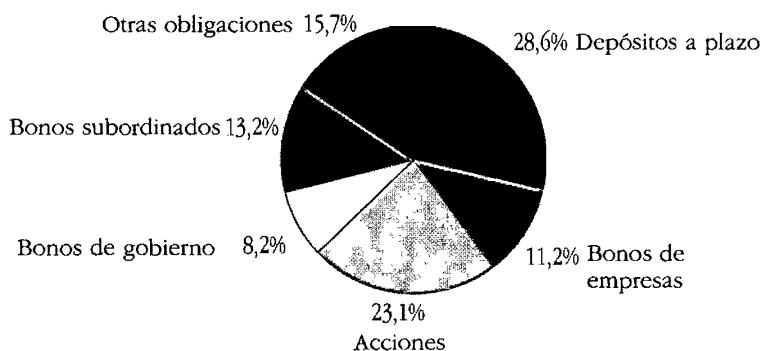
En junio de 1993, Perú fue el primer país que estableció un sistema de pensiones privado similar al que se había creado previamente en Chile.

Actualmente, hay 1,3 millones de afiliados en las cinco AFP que operan en el sistema privado. El sistema estatal, Instituto Peruano de Seguridad Social, está regulado por la ONP (Oficina de Normalización Previsional) y cuenta con aproximadamente 1,3 millones de afiliados, de los cuales un 25% recibe pensión de vejez.

Se espera que el sistema privado siga creciendo, como consecuencia del traspaso de las personas que actualmente están en el sistema estatal, y también por la reducción de la fuerza laboral informal, ya que toda la fuerza laboral del Perú representa aproximadamente ocho millones de personas, de los cuales sólo dos millones están formalmente empleados.

Luego de tres años, las AFP han obtenido una tasa de retorno real promedio de 7,1% y han contribuido a restaurar la confianza en la administración privada de fondos. En junio de 1996, las inversiones totales ascendían a 750 millones de dólares, lo que equivale a aproximadamente el 1,3% del PIB, distribuido en la siguiente forma:

GRAFICO 8



Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones-Perú.

De igual modo, el ahorro interno ha dado un vuelco, especialmente en términos de ahorro privado.

CUADRO 2  
AHORRO INTERNO - PERU  
(porcentaje del PIB)

|      | Ahorro público | Ahorro privado | Ahorro interno |
|------|----------------|----------------|----------------|
| 1991 | 2,0            | 12,7           | 14,7           |
| 1992 | 2,2            | 10,3           | 12,5           |
| 1993 | 3,0            | 11,5           | 14,5           |
| 1994 | 3,7            | 13,6           | 17,2           |
| 1995 | 3,4            | 14,1           | 17,5           |

Fuente: Apoyo S.A.

Antes de 1993, ni las empresas ni las instituciones financieras emitían instrumentos de deuda que comprendieran plazos de más de dos años, puesto que no tenían demanda. En menos de tres años, las AFP se han convertido en las grandes compradoras de este tipo de valores, que ahora se emiten a tres y cinco años plazo. Las AFP también han contribuido en forma importante a mejorar la situación del sistema bancario, al invertir en deuda subordinada.

Hacia junio de 1996, se habían invertido en acciones 173 millones de dólares (23% de los fondos de pensiones). Aunque esta cifra representa sólo el 1,2% de la capitalización de mercado de las empresas transadas en la Bolsa de Valores de Lima, se espera que la presencia de las AFP ayude a reducir la volatilidad del mercado accionario peruano, y también que atraiga más inversionistas al mercado, a la vez que incentive a otras empresas a inscribir sus acciones.

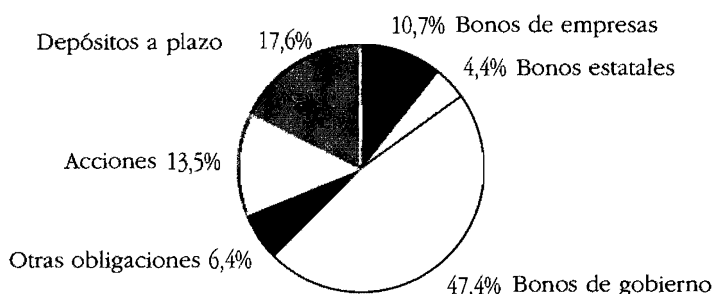
### **El sistema privado de pensiones en Argentina**

El sistema privado de pensiones en Argentina se estableció en mayo de 1994 con el fin de cubrir la contingencia derivada de la vejez, invalidez y muerte. Como en otros países, el impulso para realizar esta reforma se originó en el importante déficit del sistema estatal.

El 30 de junio de 1996, la fuerza laboral de Argentina alcanzaba a 13,7 millones de personas, de los cuales 2,5 millones estaban afiliados al sistema estatal, en tanto 5,2 millones estaban afiliados al sistema privado y aproximadamente 6,0 millones eran parte de la economía informal de Argentina.

Actualmente, existen 22 AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones) en el sistema privado de pensiones de Argentina, con 3.838 millones de dólares en fondos administrados, lo que equivale a aproximadamente al 1,4% del PIB. Las inversiones se distribuyen como sigue:

GRAFICO 9



### El sistema privado de pensiones en Colombia

En Colombia, el sistema privado de pensiones comenzó a operar en junio de 1994. Actualmente, la fuerza laboral de Colombia está compuesta por 13 millones de trabajadores, para una población de 37 millones. Cerca de cinco millones de trabajadores cuentan con un contrato de trabajo formal. Los ocho millones restantes son empleados independientes, informales o temporales, y no cotizan en el sistema de seguridad social.

En junio de 1996, había dos millones de personas afiliadas a alguna de las nueve AFP, incluidos 100.000 empleados independientes, y cerca de tres millones de personas estaban afiliadas al ISS (Instituto de Seguridad Social). Los fondos ascienden actualmente a 500 millones de dólares, lo que equivale al 0,6% del PIB.

Las AFP están consolidando gradualmente su posición como principales inversionistas institucionales en la economía colombiana, a la vez que estimulan la innovación y modernización del mercado, el mejoramiento de la calidad y la oportunidad de la información, y la creación de derivados.

Sin embargo, aún no hay instancias para el desarrollo del mercado, sólo existe un organismo de clasificación de riesgo de crédito y el mercado accionario es pequeño, con pocos instrumentos disponibles. Asimismo, la forma en que se valorizan las acciones de los fondos de pensiones, a valor de mercado sobre una base diaria, y la forma en que se define la rentabilidad mínima establecida, han limitado las operaciones a largo plazo y la inversión en acciones.

## Resumen

Como vemos, la privatización de los sistemas de pensiones puede contribuir significativamente al desarrollo de los mercados de capitales, en aspectos tales como:

- Aumento de la tasa de ahorro;
- mayor estabilidad y flujo constante de fondos;
- creación de nuevas instituciones e instrumentos financieros;
- desarrollo de instrumentos de largo plazo;
- mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

En forma adicional, existen otras seis ventajas en un sistema previsional privado:

- Mejores pensiones;
- reducción de las distorsiones económicas en los mercados laborales;
- creación de nuevas oportunidades de trabajo;
- financiamiento del desarrollo e internacionalización de las empresas locales;
- contribución a un proceso de privatización exitoso;
- financiamiento de proyectos de infraestructura.



# CHINA: DESARROLLO DEL MERCADO DE VALORES Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN

ZHOU DAOJIONG\*

## **El desarrollo del mercado de valores en China**

El mercado de valores chino se ha desarrollado gradualmente conforme a la teoría de construir un socialismo con características propias que formulara Deng Xiaoping. Desde que se establecieron las bolsas de valores de Shanghai y de Shenzhen en 1990, el mercado de valores de China, especialmente el mercado bursátil, ha realizado grandes progresos y ha estado en expansión permanente. A fines de agosto de 1997, las bolsas de valores mencionadas se vanagloriaron de contar con un total de 708 empresas listadas, con una cantidad de 159,7 billones<sup>1</sup> de acciones y un valor de mercado total de más de RMB (Renminbi) 1.640 billones, equivalente en yuanes al 24% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En los primeros ocho meses de 1997, cambiaron de manos acciones por un valor de 2.400 billones de yuanes. En estos momentos, China posee una red nacional para el intercambio de valores que comprende 98 agencias de valores, más de 230 empresas involucradas en la transacción de valores y 2.420 puntos de compraventa de valores. Además, cuenta con un gran número de firmas de contabilidad, oficinas de abogados, consultorías de inversión y otro tipo de instituciones intermediarias al servicio del mercado bursátil. Más de 31 millones de inversionistas han registrado sus cuentas bursátiles en las bolsas de Shanghai y Shenzhen, y hay

---

\* Presidente del Directorio, China Construction Bank.

1 El término billón se ha empleado conforme al concepto inglés del original, es decir mil millones (N. del T.)

más de 100.000 personas empleadas en el sector valores.

Junto con desarrollar activamente nuestro mercado de valores interno, prestamos atención a la apertura del mercado de valores para los inversionistas extranjeros. En 1991, China logró listar y transar acciones especiales con denominación Renminbi (también llamadas acciones B), emitidas exclusivamente para inversionistas del extranjero presentes en el mercado bursátil. Ese fue el comienzo de nuestro esfuerzo para atraer capital extranjero a través de las bolsas de valores. Hacia fines de agosto de 1997, un total de 97 empresas chinas había emitido acciones B. A contar de 1993, cuando empezamos a experimentar en la emisión y colocación en el extranjero de empresas estatales grandes y medianas, seleccionamos 77 empresas, en cuatro grupos, para ser listadas en el exterior, y 38 de ellas lo han logrado. En resumen, hemos reunido una suma total de 13 billones de dólares norteamericanos por las dos vías mencionadas.

Con este desarrollo continuo, nuestro mercado de valores ha desempeñado una función cada vez más tangible en el conjunto de la economía nacional. Así pues, se ha convertido en un componente importante de la economía social de mercado de China. Su desarrollo ha ofrecido un canal eficiente de recolección de fondos para capital de inversión de empresas y un gran impulso para el crecimiento económico. Estadísticas incompletas indican que desde 1991 hasta agosto de 1997, las compañías listadas reunieron más de RMB 250 billones de yuanes a través de los mercados de valores, tanto internamente como en el exterior. Mientras tanto, las empresas estatales, por medio de la emisión y listado de acciones, han promovido la transformación de sus mecanismos operativos y administrativos, profundizado sus reformas, reducido sus pasivos y mejorado su desempeño operativo y administrativo, para así dar pleno cumplimiento a sus funciones. Las estadísticas también indican que la mayor parte de las compañías listadas dieron cuenta de mejores indicadores operacionales que otras empresas estatales. Además, el desarrollo del mercado bursátil ha creado las condiciones para la adquisición y la fusión de empresas. El flujo de

capital y la reestructuración de activos ha promovido la reasignación de los recursos accionarios y ha ayudado a hacer una reelección entre las empresas, privilegiando a las más rentables, eliminando a las que no lo son, y ha permitido, además, lograr avances tecnológicos.

Por supuesto que estamos conscientes de que el mercado de valores de China sólo es un mercado emergente y que todavía le falta para alcanzar la madurez. Aún enfrenta muchos problemas como legislación inadecuada, control de riesgos limitado y especulación excesiva. Algunas de las empresas listadas y de las instituciones intermedias para el intercambio de valores necesitan una autodisciplina más estricta y deben regularizar sus operaciones. La escasez de recursos humanos es, asimismo, una limitación. Todo esto debe ser tomado en cuenta y resuelto seriamente.

Una revisión del desarrollo del mercado de valores de China demuestra la suma importancia que tiene para nosotros los chinos el hecho de dar siempre prioridad a la regularización del mercado. Creemos que esta es una condición básica para asegurar un desarrollo saludable y sostenido del mercado de valores y para resguardar la confianza de los inversionistas.

1- El esfuerzo para mejorar gradualmente nuestra legislación relacionada con el mercado de valores. A través de los años, hemos promulgado una serie de leyes y normas que se relacionan con el mercado de valores. Entre ellas se cuentan la "Ley Empresarial de la República Popular China", "Las Disposiciones Transitorias que Rigen la Emisión y el Intercambio de Acciones", "Normas sobre Listado en el Exterior de Acciones de Intercambio Extranjero de las Sociedades de Responsabilidad Limitada", "Medidas Transitorias que Rigen el Intercambio de Valores", "Disposiciones Transitorias respecto de la Prohibición de Registro en el Mercado de Valores", "Medidas Transitorias sobre la Administración de Calificaciones para Empleados en el Sector Valores", "La Reglamentación Detallada sobre Divulgación de Información de las Compañías Listadas". En el derecho penal de la República Popular China, enmendado en marzo de

1997, se han añadido nuevas páginas sobre actividades penales relacionadas con el tema del comercio de valores. Mientras tanto, hemos trabajado duramente para tener la Ley de Valores promulgada lo antes posible. La promulgación y aplicación de todas estas leyes y reglamentos ha desempeñado un papel importante en la regularización legal del mercado de valores.

2- Se ha fortalecido la supervisión y regulación del mercado de valores y se ha mejorado el mecanismo de regulación. En octubre de 1992, se establecieron el Comité de Valores del Consejo Estatal y la Comisión Reguladora de Valores de China, con el fin de administrar el mercado de valores en forma conjunta. Para fortalecer efectivamente la supervisión y regulación del mercado, le hemos otorgado, asimismo, ciertas facultades a los departamentos regionales para la regulación de valores, con el fin de ejercer la supervisión y administración cotidiana. Recientemente, la Comisión Reguladora de Valores de China aumentó su supervisión y control sobre los mercados bursátiles por medio del establecimiento de sus propias agencias en ciudades claves en todo el país. Hasta ahora se ha puesto en práctica un sistema nacional básico de supervisión y control de valores, en el cual las autoridades centrales desempeñan el papel principal, mientras que las autoridades locales sirven de apoyo. A través de los años, la Comisión ha desempeñado sus deberes seriamente, intensificado sus funciones de supervisión y control, regularizado los distintos comportamientos del mercado, y enfrentado con seriedad las violaciones a las leyes y normas. Todo esto ha tenido importancia en el mantenimiento del orden en el mercado y en la protección de los intereses de los inversionistas.

3- Se ha prestado atención a la educación acerca de los riesgos en el mercado y se ha mejorado la capacidad para prevenir dichos riesgos. Dado que el mercado de valores de China es relativamente joven y que cuenta con un gran número de inversionistas de carácter individual, es de vital importancia fortalecer la educación de riesgos entre los mismos inversionistas, de modo que el mercado se pueda desarrollar en forma saludable y sostenida. A través de la prensa escrita, radial y otros

medios de comunicación masiva en general, hemos difundido las leyes y normas relativas al mercado, el conocimiento mismo de éste y hemos dado a conocer información sobre el tema. Asimismo, cada cierto tiempo recopilamos experiencias relacionadas con estas materias. Además, con la expansión del mercado, también hemos trabajado arduamente para construir un sistema y un mecanismo efectivo para la prevención de riesgos en el mercado, establecer y mejorar los fondos de riesgo para el mercado de valores e intensificar gradualmente la capacidad de prevención de los riesgos del mercado.

4- Se han desarrollado gradualmente fondos de inversión en valores, fomentándose la incorporación de inversionistas institucionales racionales. A la fecha, el mercado de valores chino está dominado por inversionistas de carácter individual y carece de inversionistas institucionales racionales. Por lo tanto, el mercado es muy especulativo. Promulgaremos leyes y normas pertinentes lo antes posible para fomentar gradualmente la inversión institucional de carácter racional sobre una base reglamentada. De esta forma, podemos mejorar la composición de los inversionistas del mercado de valores y permitir que los fondos de inversión en valores respalden y estabilicen el mercado con el fin de promover el desarrollo saludable, sostenido y permanente del mercado de valores, especialmente el mercado de bonos.

### **Divulgación de información**

Es un hecho ampliamente reconocido que la información en el mercado de valores constituye la base para la toma de decisiones por parte de los inversionistas. Un mercado de valores que opere en buena forma debe contar con información amplia, oportuna y precisa, pues ésta es la base para su desarrollo. Sin un sistema sólido de divulgación de información, no es posible hablar de apertura e imparcialidad en el mercado. Esto resultaría perjudicial tanto para el control que ejercen los

accionistas respecto de las empresas, como para el fomento del comportamiento racional de los inversionistas.

El gobierno chino y las autoridades a cargo de la regulación del mercado de valores siempre han prestado mucha atención a la divulgación de información, y la han considerado como un elemento indispensable y clave para la regularización del dicho mercado.

1- Nos hemos preocupado de la legislación relativa a la divulgación de información. A través de los años y con el propósito de perfeccionar gradualmente las normas para la divulgación de la información, hemos promulgado y enmendado las "Normas sobre la Divulgación de Información de las Empresas Listadas" y los "Contenidos y Formatos de la Divulgación de Información de las Empresas que Emiten Acciones Públicamente": 1) "Contenidos y Formato de Folletos Informativos"; 2) "Contenidos y Formato del Informe Anual"; 3) "Contenidos y Formato del Informe Provisorio"; 4) "Contenidos y Formato de la Declaración de Asignación de Acciones"; 5) "Contenidos y Formato del Informe sobre Cambios en las Acciones de las Empresas"; y, 6) "Contenidos y Formato de los Anuncios de Listado".

2- Hemos supervisado y controlado las compañías listadas con el fin de que cumplan estrictamente con sus obligaciones relativas a la divulgación de información. La Comisión Reguladora de Valores de China estableció un sistema dinámico para el control y supervisión de las compañías listadas y un sistema de control aleatorio, de manera de mantener una supervisión continua. Dichas compañías tienen la obligación de actuar en estricto cumplimiento de los plazos y procedimientos prescritos legalmente en lo que se refiere a preparar detalladamente sus informes anuales y provisorios con el fin de ofrecer información verdadera, precisa, amplia y oportuna a los inversionistas y al público en general. Las compañías listadas que reiteradamente han dejado de cumplir con lo prescrito en cuanto a la divulgación de información y se han mostrado renuentes a enmendar sus procedimientos, han sido debidamente investigadas y penadas de acuerdo a la ley.

3- Hemos solicitado a los mercados de valores que presten mayor atención a la administración en lo relativo a la divulgación de información.

–Se ha solicitado a los mercados de valores que insten a las compañías listadas a divulgar la información pertinente a los inversionistas conforme a los contenidos, formato, plazos y métodos estipulados. En caso contrario se aplicarán las penas correspondientes.

–Se ha solicitado a los mercados de valores que mejoren constantemente los procedimientos para materializar la divulgación de información y que formulen los planes operativos que sean factibles, en su opinión, en lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos *standard* de las leyes y normas pertinentes.

–Se ha solicitado a los mercados de valores que procedan a equiparse con los medios técnicos necesarios para que la información acerca de materias que puedan surgir en el curso del intercambio de valores, tales como cambios en la proporción de los grandes accionistas, pueda conocerse oportuna y detalladamente.

–Se ha solicitado a los mercados de valores que amplíen los canales de divulgación de información con el objeto de asegurar que la información pertinente pueda ser transmitida oportuna y detalladamente a los inversionistas.

4- Hemos fortalecido el papel de las instituciones de valores intermedias. La Comisión Reguladora de Valores de China ha administrado las calificaciones de las instituciones intermedias y promovido las responsabilidades legales de éstas en la transformación del sistema de propiedad accionaria, y de la emisión y asignación de acciones. Hemos establecido y mejorado un sistema conforme al cual una empresa listada debe tener un patrocinante para que la guíe. Luego que una empresa es listada, el patrocinante debe instarla a regularizar sus operaciones, respetar las normas de listado y cumplir estrictamente sus obligaciones relativas a la divulgación de información.

5- Hemos designado ciertos periódicos y revistas para di-

vulgar la información que nos ocupa. Para regularizar los canales, la Comisión Reguladora de Valores de China designó a siete periódicos nacionales y a una revista como medios informativos autorizados. Se solicitó a las empresas emisoras que seleccionaran al menos uno de dichos medios para divulgar la información conforme a lo estipulado en "Las Disposiciones Transitorias que Rigen la Emisión y el Intercambio de Acciones". Además, la Comisión también ha solicitado a las autoridades reguladoras locales que fortalezcan su función en la transmisión de la información relativa al mercado bursátil, tanto a través de periódicos y revistas locales, como a través de otros medios de comunicación masiva.

6- Estamos preparando un sistema informativo para el sector de valores y mercado de futuros chinos. Actualmente, la Comisión Reguladora de Valores de China se encuentra estudiando un sistema informativo para hacer frente a las necesidades de desarrollo del mercado de valores y futuros en la era de la información, de manera de mejorar el caótico estado actual de la publicación de informaciones, la deficiente calidad de la información y el gasto innecesario de recursos, y, al mismo tiempo, para aumentar la transparencia del mercado y de la administración de la información, para ofrecer un mejor respaldo a la toma de decisiones científica, y para fortalecer aún más la supervisión y control del mercado. Una vez que este sistema haya sido establecido y esté operando, ofrecerá un mejor apoyo técnico para la divulgación de información y permitirá que ella se realice en forma más precisa, oportuna, objetiva, amplia y efectiva.

7- Hemos señalado a las empresas listadas en el exterior que mejoren constantemente la divulgación de sus informaciones. Dichas empresas representan la imagen de las empresas chinas en el mercado internacional de capitales. El aumento de su transparencia y la mejor divulgación de su información constituyen dos preocupaciones fundamentales para los inversionistas internacionales. Cuando las empresas chinas empezaron a ser listadas en el exterior, se encontraron con que algunas de



ellas no estaban familiarizadas con el contenido y formato de la divulgación de información y, por lo tanto, no eran lo bastante transparentes, carecían de comunicación con los inversionistas, y no ofrecían una información oportuna, amplia y precisa, con lo cual debilitaron la confianza de los inversionistas internacionales. Por otra parte, como esos mismos inversionistas tampoco conocían la forma de operar de la economía china y sus políticas macroindustriales, la evaluación de la transparencia de las empresas chinas también se vio afectada en alguna medida. En vista de esta situación, especialmente los problemas que aparecieron en el mercado de las acciones B, focalizamos nuestros esfuerzos en la regularización de las operaciones de las empresas listadas en el exterior. Solicitamos a las empresas preseleccionadas que prestaran mucha atención a la divulgación de información. Antes de ser listadas en el extranjero, deben actuar en estricto cumplimiento de las leyes y normas pertinentes y de los requisitos para la divulgación de información de los mercados que listan compañías en el extranjero, además de preparar sus folletos informativos con rigurosidad y ofrecer información amplia y precisa. Luego de ser listadas, dichas empresas deben cumplir también con sus obligaciones relativas a la divulgación de información, mejorando sus informes anuales y provisorios e informando a los inversionistas acerca de los hechos más importantes que pudieran afectar el precio de las acciones. Al mismo tiempo, la Comisión ofreció ayuda a los mercados de valores y a las autoridades encargadas de la regularización del sector bursátil en los países en que se han listado empresas chinas, según lo soliciten, ya sea en lo relacionado con la investigación de las empresas listadas, con el intercambio de información o con la protección de los intereses de los inversionistas internacionales.

## **El mercado de valores debe apoyar activamente la reforma de las empresas estatales**

Acelerar la reforma de las empresas estatales será una tarea importante para la vida económica de China en el futuro. Conforme al "Noveno Plan Quinquenal para el Desarrollo Económico y Social y las Proyecciones a Largo Plazo hasta el año 2010" adoptado por el Congreso Nacional del Pueblo, China debe esforzarse por realizar dos cambios fundamentales: el sistema económico debe pasar desde una economía planificada y tradicional a una economía socialista de mercado, y el crecimiento económico debe pasar desde una fórmula extensiva a una intensiva, con el fin de promover el desarrollo sostenido, rápido y saludable de la economía nacional y el progreso amplio de la sociedad. El hecho de acelerar la reforma de las empresas estatales constituye un vínculo importante en la realización de estos dos cambios fundamentales. Lo señalado anteriormente plantea explícitamente que es imperativo desarrollar el financiamiento de bonos y acciones en forma adecuada y activa, y seguir mejorando y desarrollando el mercado de valores. Dicho mercado debe centrar su atención en la importante tarea de fortalecer las empresas estatales grandes y medianas, y la emisión de acciones debe realizarse principalmente en respaldo de ese tipo de empresas. Debemos establecer un sistema empresarial moderno y promover estos dos cambios fundamentales mediante el pleno funcionamiento del mercado de valores.

# EL RITMO DE LA LIBERALIZACIÓN EN LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

EDWARD NG\*

## Introducción

La reciente agitación en los mercados de valores y monetarios de diversos países asiáticos constituye una señal evidente de que hay todavía muchos temas por tratar en cuanto al desarrollo de los mercados financieros, especialmente en lo que respecta a las economías emergentes. Lo sucedido en Asia en los últimos meses parece casi una secuela de la crisis mexicana. Al momento de escribir este trabajo, aún se perciben las repercusiones en países como Malasia y Tailandia. En este último país, se acaba de ver el despido de empleados en las instituciones financieras que han caído en quiebra.

El cuadro que aparece a continuación ilustra la magnitud de la crisis en algunos países:

---

\* Profesor de Nanyang Business School, Nanyang Technological University, Singapur.

CUADRO 1  
FLUCTUACIONES DE VALORES RESPECTO  
DEL DOLAR NORTEAMERICANO

| Moneda                     | Caída porcentual desde el punto más alto al más bajo en un año | Cambios porcentuales desde 2 de enero al 6 de septiembre |
|----------------------------|--|--|
| <b>Monedas asiáticas</b>   |  |  |
| Indonesia, rupia           | -29,4%   | -24,9%   |
| Malasia, ringgit           | -23,3%   | -18,5%   |
| Filipinas, peso            |  | -23,2%   |
| Singapur, dólar            | -9,9%  | -8,2%  |
| Tailandia, baht            | -63,0%   | -38,5%   |
| <b>Principales monedas</b> |  |  |
| Marco alemán               | -22,5%   | -14,8%   |
| Yen                        | -15,0%   | -4,4%  |
| Libra inglesa              | -6,9%  | -5,8%  |

CUADRO 2  
CAMBIOS EN LOS PRINCIPALES INDICES BURSATILES

| Mercados Bursátiles         | Caída porcentual desde el punto más alto al más bajo en un año |
|-----------------------------|--|
| <b>Mercados asiáticos</b>   |  |
| Indonesia                   | -35,8%   |
| Malasia                     | -46,9%   |
| Filipinas                   | -43,4%   |
| Singapur                    | -23,6%   |
| Tailandia                   | -45,9%   |
| <b>Principales mercados</b> |  |
| Estados Unidos              | -22,6%   |
| Australia                   | -14,8%   |
| Nueva Zelandia              | -14,3%   |

Como se puede ver en el Cuadro 1, las monedas asiáticas estaban bajo fuerte presión. Si bien algunas de las depreciaciones pueden atribuirse al fortalecimiento del dólar estadounidense, las devaluaciones se debieron principalmente a acciones del mercado que afectaron a las distintas monedas en forma individual. El punto más bajo del año 1997 para todas las monedas asiáticas fue alcanzado en un lapso inferior a dos semanas, y en niveles que no se habían visto en los últimos años. Si usamos el promedio de las fluctuaciones de la tasa de cambio del marco alemán, del yen y de la libra inglesa, como referencia para la fortaleza del dólar norteamericano, observaremos que la caída de las monedas asiáticas tuvo un promedio de 16,6% desde los puntos más altos alcanzados en un año. La devaluación promedio desde el 2 de enero hasta el 16 de septiembre fue de un 14,3%. Si no se incluye el dólar de Singapur, que resistió bastante bien las presiones, la caída promedio desde el punto más alto del año llega al 23,8%.

Al igual que en México, el problema monetario contaminó a los mercados de valores. Como se muestra en el Cuadro 2, en Malasia, Filipinas y Tailandia se vio que la mitad de la capitalización del mercado se borraba en menos de dos semanas. Incluso en Singapur, donde la moneda se ha mantenido razonablemente bien, el mercado de valores ha alcanzado nuevos récords en cuanto a puntos más bajos.

La crisis mexicana se ha atribuido en gran parte al hecho de no entregar oportunamente información vital. En lugar de seguir un proceso de difusión, las tasas de cambio y los precios accionarios cayeron verticalmente, al revelarse abruptamente las malas noticias. Además, se considera que México dependía excesivamente del capital extranjero para el financiamiento del gobierno. Se supone que las economías asiáticas son diferentes. Los déficits en cuenta corriente se atribuyen principalmente al sector privado y el capital extranjero es canalizado hacia la inversión más que al consumo. No ha habido fallas en los sistemas de información al público. Los inversionistas no han sido afectados por la desagradable revelación de un secreto escondi-

do. Sin embargo, el resultado de los sucesos asiáticos no ha sido muy diferente de lo ocurrido en México.

Todo esto apunta a un solo hecho, que es la supremacía de los mercados. El mercado financiero mundial ha hecho conocer su presencia y también la ha hecho sentir bastante dolorosamente. Para algunos países, las implicancias no dejan de ser alarmantes. Aún las economías que avanzan más rápidamente pueden encontrarse en problemas de un día para otro. Los economistas especializados en aspectos financieros, por su parte, pueden percibir cierto sentido de reivindicación. La disciplina en los mercados, tal como lo predice el estudio económico de las finanzas, es inevitable, aunque sea con demora.

Se pueden sacar dos simples lecciones de los episodios de México y Asia. La primera, es que la comunidad financiera mundial es una fuerza potente. Los inversionistas, especialmente si son institucionales, más que grandes son simplemente colosales. Los países que reciben fondos de inversión ya no pueden darse el lujo de desconocer la opinión de dichos inversionistas. Incluso los esfuerzos multilaterales de rescate pueden ser débiles (como en el caso de Tailandia), si los fondos de inversión han emitido un veredicto desfavorable.

Una segunda lección se refiere a la velocidad de los ajustes del mercado. Es probable que el hecho de que un mercado de valores pierda la mitad de su capitalización en un plazo de días se vuelva más común.

### **Los temas pendientes**

El telón de fondo aportado por la reciente crisis financiera en Asia da un nuevo ímpetu al Proyecto de Desarrollo de Mercados Financieros emprendido por PECC (Pacific Economic Cooperation Council). Si bien el logro de un saludable desarrollo económico sigue siendo preponderante, muchos países se han dado cuenta de que la negligencia en lo que respecta a la infraestructura financiera y al desarrollo de los mercados tiene

un alto costo. En Tailandia, el colapso de diversas compañías financieras es considerado generalmente como el detonante de su crisis monetaria. Después de cierta resistencia inicial, Malasia ha anunciado la disminución en el desarrollo de su infraestructura. En forma bastante repentina, el mercado financiero se ha convertido en el elemento que guía el desarrollo económico.

La potencial volatilidad inducida por la inversión en valores extranjeros ha sido reconocida por APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) desde hace mucho tiempo. Lo que no se había previsto era la extensión del daño que podrían tener que enfrentar los países receptores. Mientras que la depreciación de monedas y la pérdida de capitalización del mercado llegan naturalmente con un retiro masivo de fondos extranjeros, la depresión del desarrollo económico fundamental probablemente no sea predecible. En Malasia, por ejemplo, el reparo básico de la comunidad inversionista no iba dirigido a la solidez económica de diversos proyectos, sino más bien hacia la capacidad financiera del país para emprender todos esos proyectos simultáneamente.

Habiendo visto el remezón que sufrieron recientemente las economías asiáticas, creo que son bastante evidentes algunos temas importantes para el desarrollo de los mercados financieros. Una preocupación importante para los países de PECC (especialmente para las economías emergentes) consiste en equilibrar la liberalización de los mercados financieros, con el resguardo de sus economías respecto de posibles crisis a gran escala. Se podría argumentar, sobre la base de una observación superficial, que sólo resultaron afectadas aquellas economías asiáticas abiertas a la inversión extranjera. Por ejemplo, Hong Kong, que experimentó una suave transición de su soberanía y que no enfrentaba ningún desequilibrio financiero serio, no se libró de una fuerte corriente vendedora en su bolsa de valores. Al no ser capaces de identificar la causa de la abrupta caída del índice *Hang Seng*, los analistas generalmente concluyen que lo sucedido en Hong Kong es un efecto por contaminación. Por otra parte, países como Corea del Sur y Taiwán, que probable-

mente tienen las mayores barreras para la inversión extranjera, permanecen esencialmente intactos.

Aunque no se hayan establecido empíricamente, estos impactos asimétricos en los países asiáticos con distintos grados de liberalización darían motivo como para detenerse y reflexionar sobre el costo/beneficio de la apertura de una economía pequeña. El mejoramiento en eficiencia que se obtiene por el hecho de estar sometido a los rigores del mercado mundial es indiscutible, sin embargo, el proceso de llegar a ese lugar puede requerir una nueva evaluación. Una cuestión que necesita ser analizada cuidadosamente consiste en saber si un país que debe construir todavía instituciones financieras fuertes debe liberalizar su sector financiero para permitir que los mercados mundiales hagan el trabajo. El resultado final puede ser deseable, la competencia externa endurecería las instituciones locales y, a cambio, se abriría el acceso del mercado a extranjeros; no obstante, el hecho de llegar a esa situación podría implicar, potencialmente, un período de agitación que sería difícil de enfrentar para una economía emergente.

A menudo se supone que la disciplina del mercado es un proceso gradual en el que se hacen continuamente pequeños ajustes tendientes a nuevos equilibrios. Los recientes sucesos en Asia demuestran que el caso puede ser diferente. La crisis de México fue considerada una aberración, cuya causa sería la falta de información. Sin embargo, esto no ocurrió en países como Tailandia y Malasia. En el primero de ellos, la edificación desmedida de locales para oficina, indicada como causa que según la opinión general llevó al colapso a diversas compañías financieras, era un hecho conocido por largo tiempo. Los importantes proyectos de infraestructura que iban a ser emprendidos en Malasia habían sido anunciados con bastante anticipación. Como señalara *The Economist*, no había problemas con la información al público. ¿Por qué, entonces, el repentino consenso entre los inversionistas extranjeros en cuanto a que había algo fundamentalmente malo en esos países? Y lo que es aún más sorprendente, ¿por qué otras economías como las de Singapur y Hong



Kong, que no enfrentaban problemas importantes, resultaron golpeadas por los amargos sentimientos de los inversionistas?

Al parecer, los países que no tienen la suficiente profundidad y extensión en sus sectores financieros estarían sustancialmente expuestos a la volatilidad producida por los enormes mercados mundiales, independientemente de sus principios económicos. Un barco pequeño acepta cierta cantidad de lastre y a mar abierto va a sufrir sacudidas por mucho que esté bien construido. Los países que tienen instituciones e infraestructura suficientemente saludables pueden recuperarse con rapidez. Otros, al resultar muy afectados, tienen que hacer sacrificios para sobrevivir y, a la larga, pueden salir fortalecidos, pero no sin haber pagado un alto costo.

Cada vez más, a las pequeñas economías abiertas se les está haciendo difícil evitar los trastornos ocasionados por la inversión extranjera. Lo anterior es válido, incluso respecto de aquéllas que cuentan con sólidos principios económicos y políticos. De ser el caso, puede ser mejor para las economías emergentes que manejen su propio programa de liberalización, en lugar de seguir rígidas recetas. Un factor crítico y determinante para el ritmo de liberalización consistiría en determinar si la estructura y las instituciones financieras son lo suficientemente sólidas para resistir las crisis. El fortalecimiento de la infraestructura financiera debe ser apreciado como un requisito previo más que como el resultado de la liberalización, lo cual acarrea un reordenamiento de las prioridades.

La necesidad de considerar el estado de preparación antes de emprender un proceso de liberalización se relaciona, asimismo, con un segundo tema. La "corrección" del mercado ha sido aceptada en gran medida como axioma. Cualquier hipótesis en cuanto a que los inversionistas pueden reaccionar excesivamente (lo que se llama "instinto manada"), generalmente es desechada rápidamente mediante la teoría dominante referente a una toma de decisiones de carácter racional.

El problema mexicano fue atribuido, en parte, al creciente déficit público. El capital extranjero fue derrochado en el con-

sumo y, si se hubiera empleado productivamente, la crisis no se habría producido y no habría lugar para las recriminaciones que ahora se hacen. Lo sucedido en Malasia ha suscitado serias dudas acerca de un argumento de ese tipo.

El déficit que tiene Malasia en cuenta corriente se debe principalmente a proyectos de infraestructura. Cuando se percibió inicialmente el aumento del déficit, tranquilamente se siguió adelante, puesto que se estaba dando buen uso al capital. Un déficit de proporciones no constituye pecado en sí, lo que importa es cómo se emplee el capital. No obstante, en forma repentina, los inversionistas extranjeros decidieron colectivamente que un déficit importante en cuenta corriente es decididamente malo después de todo, sin importar su causa. El respaldo anterior que había recibido la economía de Malasia, simplemente había sido un error. No es de sorprender que el gobierno malasio estuviera bastante perplejo con los acontecimientos.

Si confiar en el capital extranjero es negativo inclusive para hacer proyectos de infraestructura, entonces ¿qué debemos hacer con las propuestas para explorar formas de atraer capital privado para el financiamiento de infraestructura? Si los mismos inversionistas extranjeros que, con gran entusiasmo, estaban destinando importantes fondos con los ojos bien abiertos pudieran (casi al unísono) cambiar repentinamente sus sentimientos y dejar un gran hoyo en el sistema financiero del país receptor, ¿cuánta confianza puede depositar una economía emergente en el capital extranjero? Es interesante observar que antes de la crisis, se consideraba generalmente que Malasia tenía perspectivas económicas más brillantes que Singapur, sin embargo su caso resultó más difícil. A diferencia de México, donde el camino a seguir era bastante obvio, no hay mucho que Malasia pueda hacer, salvo postergar algunos proyectos de infraestructura.

Los sentimientos de estar respaldados por importantes cantidades de capital, son ahora un factor demasiado decisivo como para ser pasado por alto. Si bien no es anormal cambiar de sentimientos, el impacto de ese hecho puede ser muy diferente

según el tamaño de cada país. Los Estados Unidos, por ejemplo, pueden superar un “lunes negro” sin mayores alteraciones. En países como Malasia, los planes económicos deben ser sometidos a revisión e incluso puede ser necesario archivarlos por un tiempo. La conclusión de todo esto es que tener buenos planes económicos puede no ser suficiente, si hace falta capital extranjero para financiarlos. Inclusive los países asiáticos que tienen altas tasas de ahorro no pueden evitar las vicisitudes de los flujos de capital extranjero, lo cual nos devuelve al tema referente a cuán rápido se debe liberalizar una economía pequeña. Singapur es mucho más pequeño que Malasia y, sin embargo, el caos que sufrió fue menor. Existen dos razones posibles para explicar los diferentes resultados. La primera es que las arcas de Singapur son mucho mayores en relación al tamaño de su economía. Si a esto se une el hecho de que el dólar de Singapur no se ha internacionalizado, el mercado financiero sabe muy bien que, entonces, la moneda puede ser defendida a como dé lugar en ese país, si se toma la decisión de hacerlo. Así, ¿un país pequeño debe esperar hasta que sea lo suficientemente fuerte antes de abrir su sector financiero a la participación extranjera?

## **Resumen**

Evidentemente, hay ciertos temas que requieren ser analizados y discutidos exhaustivamente a medida que los mercados financieros caminan hacia una integración más estrecha. En este breve trabajo, he planteado dos cuestiones que se desprenden de la reciente crisis monetaria y de valores surgida en Asia. Ambas se relacionan con el ritmo de liberalización para las economías emergentes.

Una de esas cuestiones plantea la pertinencia de que una economía emergente deba fortalecer primero su estructura e instituciones financieras antes de abrirse, o si bien, debe comenzar por abrirse, para luego permitir que los mercados mundiales hagan el trabajo. El resultado final entre las dos vías pue-

de no ser muy distinto, sin embargo, el proceso puede acarrear costos diferentes. La otra cuestión se refiere a si una economía emergente debe depender del capital extranjero incluso para fines productivos, como el financiamiento de proyectos de infraestructura.

Es probable que estas dos cuestiones se vuelvan más significativas en el futuro, a medida que los fondos de inversión crezcan y que los mercados se integren más. Muchos países ya no pueden defender su propia moneda y los países pequeños ni siquiera pueden hacerlo en forma colectiva. Los países que tienen instituciones financieras débiles pueden ver cómo el caos existente dentro de sus mercados contamina el ámbito político. En los países que dependen del capital extranjero puede suceder que, súbitamente, se dé un tirón a la alfombra sobre la cual se apoyan sus programas económicos, previamente respaldados, simplemente debido a un cambio de sentimientos.

Se ha dicho que no es probable que lo sucedido en México ocurra en Asia. Al tener políticas económicas sólidas y altas tasas de ahorro, los países asiáticos no deberían tener que experimentar una crisis similar. Indudablemente, algunos de los países asiáticos se han extralimitado en cuanto a sus posibilidades; no obstante, mientras el mercado esté constantemente informado, los ajustes, de ser necesarios, serán graduales. Lo sucedido hace unas cuantas semanas ha significado arrojar estos argumentos por la ventana. Es de esperar que estos acontecimientos no produzcan una vuelta al proteccionismo; sin embargo, hasta que se encuentre la forma de disminuir el costo de la apertura, puede que algunas economías emergentes sigan cuestionando los beneficios de la liberalización.

# FLEXIBILIDAD Y ESTABILIDAD FINANCIERA:

## TEMAS DE DISCUSIÓN

JORGE MARSHALL\*

### **Introducción**

En las economías de mercado el sistema financiero tiene una importante influencia en el comercio, inversión y asignación de recursos. La eficiencia del sistema financiero se manifiesta en el nivel y crecimiento del producto por habitante. Entre los efectos más importantes del sistema financiero se puede mencionar que:

–Facilita la movilidad de los recursos en la economía, lo que permite que las actividades con alta productividad se expandan atrayendo los recursos ocupados en actividades de menor productividad;

–permite reunir los fondos de muchos ahorrantes, lo que es fundamental para diversificar el riesgo que encarna el financiamiento de nuevas actividades productivas;

–reduce las asimetrías de información de los mercados de capitales a través de las funciones de evaluación y selección de las iniciativas que presentan los potenciales inversionistas. Esta actividad requiere de capacidades especializadas de investigación, administración de riesgos y análisis de los proyectos;

–asigna los fondos a los proyectos más rentables, los que luego son objeto de monitoreo durante el desarrollo de la inversión, lo que reduce los riesgos de selección adversa que afectan a la selección de proyectos.

Estos efectos se traducen en aumentos de productividad de los factores. De allí que se puede formular la conclusión más

---

\* Vice-Presidente del Banco Central de Chile.

general en el sentido de que los países que poseen mercados de capitales más eficientes están en condiciones de lograr tasas más altas de crecimiento en el producto por habitante.

Para que el sistema financiero cumpla sus funciones con eficiencia debe tener la capacidad de incorporar las nuevas tecnologías de la información, que permiten reducir costos, acotar y mejorar la calidad de los servicios que presta. Los avances tecnológicos también potencian nuevas fuerzas de competencia, lo que a su vez induce mayor innovación y eficiencia, permitiendo el desarrollo de nuevos productos y mercados.

Así, un primer ingrediente para la eficiencia del sistema financiero es la flexibilidad para operar en un ambiente cambiante. La flexibilidad es fundamental para el despliegue de las fuerzas del mercado –a través de la competencia– que conduce a la innovación tecnológica, desarrollo de nuevos productos y cambios en la estructura del mercado por aumentos en la eficiencia. Sin flexibilidad y competencia es muy difícil lograr un sistema financiero eficiente que apoye el crecimiento.

Por otra parte, una amenaza importante para la eficiencia del sistema financiero es la frecuencia con que se suceden las crisis financieras, especialmente en los países en desarrollo. Para prevenir las situaciones de crisis es necesario regular la flexibilidad de las instituciones financieras. En este sentido, el principal desafío para las políticas de desarrollo del sistema financiero es la necesaria armonía entre flexibilidad y estabilidad.

Es importante reconocer que la flexibilidad no garantiza la estabilidad del sistema financiero como ocurre en otros mercados. La razón de ello es que el sistema financiero opera bajo condiciones de información asimétrica entre quienes participan en los diferentes tipos de contratos o transacciones financieras: una de las partes que concurre al contrato financiero tiene más información sobre la rentabilidad potencial y el riesgo de la operación que la otra. Esta situación de información asimétrica, en conjunto con la existencia del seguro de depósitos y de un alto índice de endeudamiento de los bancos, conduce a problemas de riesgo moral y de selección adversa. Ambos tipos de

conductas causan que el sistema financiero asuma riesgos más allá que los que una situación de eficiencia recomendaría.

Además, las mismas características de información asimétrica intensifican los riesgos de propagación y contagio cuando aparecen dificultades financieras en algunas instituciones del sistema. La reputación del sistema financiero es un bien público que funciona sobre la base de la confianza de los diversos participantes en dicho mercado. Si dicha confianza se rompe en alguna de sus partes, la credibilidad en todo el sistema puede estar en peligro. Dependiendo de las políticas de la autoridad antes y durante los episodios de conflicto, hechos que inicialmente aparecen como aislados se pueden generalizar.

Estas características del sistema financiero constituyen la racionalidad para la regulación. Sin embargo, el hecho que existan fallas en el mercado no significa, necesariamente, que los problemas se resuelvan a través de la regulación. Éste es quizá el punto más importante en el debate actual sobre la regulación y la supervisión del mercado financiero.

## **Estabilidad financiera**

La estabilidad financiera normalmente se alcanza con un costo en términos de flexibilidad, por esta razón es relevante analizar cómo reducir ese costo. Para esto es necesario diseñar políticas e instituciones que prevengan las crisis financieras. En general, esta prevención requiere de tres ingredientes: una política macroeconómica sana; un marco institucional apropiado para el funcionamiento del sistema financiero; y la aplicación de ciertos principios reguladores y una adecuada supervisión.

### *1- Política macroeconómica sana*

La política macroeconómica debe ser estable y sana. Esta es la principal contribución de los bancos centrales a la eficiencia y menor vulnerabilidad del sistema financiero. No obstante,

la inestabilidad macroeconómica continúa siendo la causa principal de las crisis financieras. Aumentos en las tasas de interés, cambios en precios claves que influyen en los balances de los bancos, caídas en los precios de las acciones y aumentos de la incertidumbre, son todos factores que intensifican los riesgos del sistema financiero. Por esta razón, una política macroeconómica sana es fundamental para la estabilidad del sistema financiero.

Existe un vínculo directo entre estabilidad financiera y estabilidad en el nivel de precios. La estabilidad y predictibilidad de los ingresos nominales permite contraer deudas y posteriormente su repago de manera más eficiente. Una alta o inestable tasa de inflación debilita las señales de precios necesarias para el proceso de ahorro e inversión y contribuye a generar cambios repentinos en las tasas de interés reales o tipo de cambio, que luego se traducen en dificultades para el balance de los bancos.

Por ejemplo, cuando la tasa de interés real es baja se expande el crédito, pero en muchas ocasiones hacia proyectos de baja rentabilidad, especialmente inversiones en bienes raíces. Luego de un tiempo, los bancos estarán más atentos para evitar conductas de selección adversa y la actividad económica declinará. Cuando los cambios son muy drásticos, se crean así las condiciones para una crisis financiera, en donde las variaciones en las condiciones macroeconómicas producen problemas en el sector financiero.

## *2- Infraestructura institucional*

El segundo ingrediente que permite reducir los riesgos de inestabilidad de los sistemas financieros es el marco institucional en que opera este sector, especialmente en lo que se refiere a las normas que rigen a los bancos. Los ingredientes básicos de un marco institucional adecuado son:

–Un sistema legal que contenga las normas sobre el funcionamiento de las empresas y que establezca con claridad los



derechos de propiedad, leyes que cubren las responsabilidades de los directorios, situaciones de quiebra y las condiciones para disponer de los activos que respaldan los contratos financieros;

–un conjunto ordenado y claro de normas sobre la contabilidad de las instituciones financieras e informes periódicos sobre su situación financiera;

–condiciones que permitan el trabajo independiente de los auditores bancarios externos; y

–reglas de divulgación pública de la información financiera relevante.

La mayoría de estos elementos están fuera del control directo de los bancos y supervisores bancarios, pero son vitales para el trabajo de los reguladores y del mercado al evaluar el desempeño de los bancos. En la medida que el marco institucional es más eficiente, el mercado puede ejercer un rol más activo en la supervisión de las instituciones financieras, lo que permite un mejor resultado en términos de estabilidad y flexibilidad.

### *3- Regulación prudencial y supervisión*

El tercer ingrediente para prevenir las crisis financieras y permitir un funcionamiento más eficiente de los mercados financieros es la regulación prudencial de las instituciones financieras, especialmente los bancos.

La regulación y supervisión del sistema financiero no debe desalentar los cambios apropiados en la estructura de mercado y en el uso de nuevas tecnologías. Para que la regulación sea eficiente debe estar dirigida a alcanzar objetivos específicos, en vez de permanecer atada al cumplimiento de determinadas normas.

Uno de los riesgos de los sistemas de regulación es que pueden desalentar los procesos de innovación tecnológica, porque con frecuencia ocurre que la regulación se queda atrás respecto de los cambios en la tecnología y no cuenta con una estructura que le permita evolucionar con la industria.

Una forma de evitar esta dificultad es que la regulación

esté orientada en base a objetivos. La primera pregunta que se debe formular a las normas que conforman las regulaciones es si ellas ayudan a los objetivos de política. Es frecuente que exista una inercia en los procesos de regulación, que convierte lo que eran medios en fines. Muchos supervisores toman la estructura reguladora vigente como dada. El desafío para los supervisores consiste en buscar mejores formas de lograr los objetivos establecidos.

Por otra parte, las metas de la regulación deben alcanzarse de la manera más eficiente posible. Para este efecto es importante usar los mecanismos del mercado o incentivos disponibles, cada vez que el marco institucional lo permita. Un medio para lograr la eficiencia reguladora es alinear los incentivos que enfrentan los bancos con los objetivos de política, y ver dónde los intereses privados de la empresa se hacen compatibles con el interés social representando por los objetivos establecidos.

Otro riesgo importante para la estabilidad del sistema financiero se produce cuando ocurren cambios en los enfoques de regulación. La experiencia de numerosos países muestra que los períodos de desregulación han creado el ambiente propicio para la acumulación de desequilibrios importantes, como la concentración de préstamos en el sector de bienes raíces o la contratación masiva de préstamos en el exterior. En este sentido, la transición debe ser observada con detención y la política económica debe ser cuidadosa en aplicar criterios adecuados de gradualidad y secuencialidad.

### **Temas del debate**

Los ingredientes básicos para prevenir las crisis financieras y mantener la estabilidad han evolucionado con los cambios en los mercados, la globalización financiera y los avances tecnológicos. En este trabajo se analizan seis tópicos que están en el debate actual sobre prevención de crisis y elaboración de políticas que se orienten a la eficiencia del sistema financiero.

### *1- Permitir flexibilidad en los mercados de activos*

Las fluctuaciones en los mercados de activos reflejan los cambios en las expectativas de los agentes económicos en los flujos de ingreso que generan tales activos, así como cambios en la tasa de descuento relevante. Las autoridades pueden considerar que las expectativas de los agentes privados carecen de fundamento, pero ello no significa que sea conveniente que la autoridad intervenga en el mercado. En general se debe dejar que el precio de los activos sea determinado por el mercado. La teoría económica no tiene una interpretación precisa para explicar los movimientos en los precios de los activos. Se debe reconocer que la autoridad no conoce con exactitud el precio de equilibrio de los mercados de activos o no tiene los instrumentos directos para lograr que el mercado reaccione frente a esa información.

Las fluctuaciones son parte de la esencia de los mercados de activos. El riesgo de una crisis aumenta cuando cambian las condiciones de liquidez de los mercados, más que cuando los precios presentan una alta variabilidad. La tendencia dominante en los mercados de activos es permitir el funcionamiento de las fuerzas del mercado y concentrar el esfuerzo de la autoridad en la regulación de las instituciones bancarias.

Lo anterior no significa ignorar el efecto que tienen los cambios en el precio de los activos sobre la economía. Por ejemplo, un aumento en el precio de las acciones puede generar un efecto riqueza sobre la demanda agregada, lo que requiere de un ajuste en la tasa de interés.

La aplicación de estos criterios a los mercados cambiarios significa que los regímenes de cambio fijo o de bandas estrechas deben ser reemplazados por regímenes más flexibles, de banda más ancha o de flotación libre.

### *2- Limitar los déficits de la cuenta corriente*

Existe un vínculo directo entre estabilidad financiera y

cambiaría. Para generar un mercado financiero más estable y eficiente es importante mantener los déficits de la cuenta corriente dentro de rangos prudentes. Un déficit de cuenta corriente elevado contribuye a cambios repentinos y bruscos del tipo de cambio y a una reversión de los flujos de capitales, impactando negativamente el balance de los bancos.

Los déficits no sostenibles en la cuenta corriente de la balanza de pagos pueden originar crisis financieras, ya sea por los cambios en precios claves de la economía o por alteraciones inesperadas en los flujos de capitales debido a una modificación de las expectativas. Los mercados financieros internacionales han alcanzado un alto grado de integración, pero están sujetos a fluctuaciones significativas. Por esta razón el ahorro doméstico debe constituirse en la principal fuente de financiamiento de la inversión doméstica.

### *3- Hacer pública la información*

Un aspecto del marco institucional que ha estado en la atención de los análisis sobre supervisión es el papel que juegan las normas sobre divulgación pública de información sobre las instituciones financieras. En la medida que los mercados tengan la información adecuada y la capacidad de ejercer una disciplina sobre las conductas de los bancos, la labor de la regulación podrá ser más simple. En este sentido, la transparencia en la información y el rol de las clasificadoras de riesgo pasan a ser fundamental. Por el contrario, si los mercados tienen la capacidad para vigilar a las instituciones financieras, pero carecen de información necesaria, no pueden cumplir su función de establecer disciplina en el sistema financiero. Por lo tanto, en este ámbito, la función de los reguladores es asegurar la adecuada divulgación de la información.

Una tendencia de los mercados financieros es aumentar la información pública como una respuesta a la demanda, no sólo para tener mayor cantidad sino también para mejor información. Esta tendencia ha tenido efectos dentro y fuera de la em-

presa. El efecto interno se puede ver en los casos de pérdidas significativas después de las operaciones de derivados. Probablemente, con mejor información sobre la racionalidad anterior y del desempeño posterior de muchas inversiones se hubiese logrado que las instituciones financieras siguieran estrategias de inversión más prudentes.

A pesar del aumento en la divulgación pública de la información, existe un cierto desencanto con los efectos que dicha divulgación ha tenido en los mercados. Estamos lejos de sostener que divulgar la información resuelve todos los problemas del sector bancario o financiero. En realidad, no existe acuerdo sobre el grado en que los depositantes son capaces de interpretar la información que reciben. Ante la noción convencional de que mayor divulgación es mejor, se debe reconocer que parte de esta información puede ser inútil para el mercado. Mayor información hace que para el mercado sea más difícil la extracción de la información más relevante. Al mismo tiempo, la divulgación de información estratégica y privada puede impedir la operación eficiente de las empresas. Estas son desventajas de la divulgación de información que no se deben olvidar.

Pero la tendencia actual es considerar que más información es preferible a menos, y que la divulgación de la información y el mercado son instrumentos que fomentan la disciplina del sistema financiero. Estos son elementos que están dentro de las posibilidades que tienen los reguladores y se debe hacer un mayor uso de ellos.

#### *4- Promover controles internos en las empresas*

El marco institucional en el que se apoya la supervisión se puede fortalecer a través de la operación de sistemas internos de control y auditoría de los bancos y empresas financieras. En general, aquellas empresas que establecen procedimientos para monitorear los riesgos tienen la capacidad para administrarlos con mayor eficiencia que en los casos en que los sistemas internos de control son defectuosos.

Una materia de gran importancia en el marco institucional es el papel y la responsabilidad que tienen los directorios de los bancos en los procesos de determinación y monitoreo de políticas de riesgo. El enfoque aplicado en Nueva Zelandia permite a las fuerzas del mercado jugar un rol fundamental para evitar conductas peligrosas por parte de los bancos. Un aspecto central en este enfoque es el cambio en el rol que desempeñan los directorios en la administración de los riesgos. Ellos se hacen responsables directos de la información que divulga el banco. Esta innovación es probablemente la mayor contribución del enfoque de supervisión aplicado en Nueva Zelandia.

#### *5- Mejorar las normas sobre administración de riesgo y requerimientos de capital*

El análisis del papel de los requerimientos de capital en la regulación de las instituciones financieras se mueve en la actualidad en dos direcciones. La primera, especialmente en los países emergentes, consiste en aplicar las recomendaciones del Comité de Basilea a la realidad de cada sistema financiero. La segunda, apunta a buscar nuevas formas para superar la complejidad de la medición de los riesgos de los bancos y las limitaciones de los coeficientes de Basilea para proteger a los bancos de dichos riesgos. El principal problema es que no existe coincidencia en los pasos que se deben dar en cada uno de estos frentes.

Respecto del primer tema, existe abundante evidencia en el sentido de que los riesgos de crisis bancaria son mayores en los países emergentes que en los desarrollados. Este hecho tiene importantes efectos sobre los *standards* prudenciales que se deben utilizar en los sistemas bancarios.

Un ejemplo del aumento del riesgo en los países en desarrollo es la dolarización de los activos de los bancos, especialmente cuando se trata de créditos otorgados a sectores productores de bienes o servicios no transables. Las variaciones en el tipo de cambio alteran la capacidad de pago de los créditos,

reduciendo el valor de los activos y creando un problema para el sistema financiero.

Por las razones anteriores, los requerimientos de capital por parte de los bancos son también mayores y las normas de Basilea deben ser consideradas como un mínimo insuficiente para los países en desarrollo.

Al mismo tiempo, existe creciente reconocimiento de las limitaciones del enfoque de *standards* de capital para situaciones no relacionadas con el riesgo de crédito. Los requerimientos de capital de cada banco deben ser proporcionales a los riesgos que dicho banco asume. Lo que el regulador busca evitar es la situación de pérdida del capital del banco. Esto plantea la necesidad de medir los diferentes tipos de riesgos que enfrentan los bancos y, lo que es más complejo, la covarianza entre esos riesgos.

Esta segunda tendencia conduce a explorar sistemas de regulación y supervisión diferentes al establecimiento de requisitos de capital uniformes. Si bien existen algunos avances interesantes, las iniciativas en esta área son más bien preliminares. Algunas de ellas son:

- Complementar los coeficientes uniformes de capital-activos con otras normas que limiten los riesgos que pueden asumir los bancos, especialmente en la exposición al riesgo de variaciones en los tipos de cambio y tasa de interés;

- establecer compromisos explícitos entre los bancos y el supervisor, a través de los cuales el banco establece sus propios límites en su exposición a determinados riesgos e informa el cumplimiento de tales normas a través de un sistema de auditores. El compromiso señala bajo qué condiciones debe entregar una comunicación especial al supervisor sobre la evolución de su riesgo;

- la exigencia de aumentar el papel de deuda subordinada en la estructura de capital de los bancos como una forma de que el mercado pueda medir los riesgos de perder el capital que enfrenta un banco. Esta propuesta se diseña para disminuir el riesgo moral, aumentar la disciplina que entrega el mercado

y proveer de un mejor proceso para resolver los casos de quiebra de bancos.

Cada una de estas propuestas pone el énfasis de la supervisión en una esfera diferente. La primera propuesta requiere de la supervisión directa del regulador. La segunda asigna una mayor responsabilidad a las políticas y los controles internos de la empresa. La tercera propuesta concede más relevancia al mercado en lograr la disciplina del sistema financiero.

#### *6- Revisar los sistemas de seguro de depósitos*

El objetivo de un esquema de seguro de depósitos es reducir la probabilidad de ocurrencia de una corrida bancaria. Existe un amplio consenso en aplicar sistemas de seguro de depósitos que eviten las distorsiones en la conducta de los agentes del mercado financiero. Dada la existencia de asimetrías de información, los sistemas de seguro de depósitos estimulan las conductas de selección adversa y riesgo moral, tanto entre los depositantes como en el proceso de otorgar los créditos. Por esta razón la revisión de los sistemas de seguro de depósito es un tema que se encuentra en la agenda de muchos países para permitir un funcionamiento más eficiente de los mercados financieros.

Las principales propuestas para esta revisión son:

- Establecer límites para la aplicación del seguro a los depósitos y que los beneficios se deben establecer por individuo o por familia, más que por el número de cuentas abiertas.

- Establecer primas de seguro en función de los riesgos e introducir productos especiales que cuenten con una cobertura o con pagos diferentes en materia de seguro de depósito. Por ejemplo, se puede autorizar la operación de "cuentas de riesgo limitado", que pueden estar respaldadas en un 100% con instrumentos públicos.

Otro aspecto de los regímenes de seguro de depósitos es la divulgación de las normas entre el público. Es frecuente encontrar que las expectativas sobre seguros implícitos son muy dife-



rentes a los seguros que las autoridades reconocen en forma explícita. Por tanto es clave la entrega de información oportuna y verídica.



## PROMOVIENDO LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL A NIVEL INTERNACIONAL: EL DESAFÍO QUE VIENE

JEAN-LUC LE BIDEAU\*

Tal como indica el subtítulo de la décimosegunda reunión general internacional de PECC (Pacific Economic Cooperation Council), se nos ha invitado para compartir ideas con miras a construir una "Asociación Transpacífica". Como nuevo miembro de PECC, al Comité Nacional de Francia (Territorios del Pacífico) le resulta extremadamente satisfactorio formar parte de dicha iniciativa.

Este llamado a formar una asociación transpacífica muestra claramente el surgimiento de lazos económicos más sólidos entre los actores económicos del mundo en lo que respecta al campo del comercio y al intercambio de capital y tecnología, al mismo tiempo que acentúa la necesidad de promover aún más dichos lazos. También demuestra que los actores económicos se mueven en la misma dirección, esto es, la construcción de un mundo más transparente, lo cual debe enorgullecernos.

El tema que se aborda en este trabajo es la liberalización de los sistemas internacionales relacionados con los movimientos de capital, con el objeto de facilitar el desarrollo de los flujos de inversión tanto entre los miembros de PECC, como con terceros países.

Este asunto se puede enfocar desde tres puntos de vista: el desarrollo de los movimientos internacionales de capital y las políticas de liberalización; los instrumentos de liberalización

---

\* Miembro del Comité Francés de Cooperación en el Pacífico (Territorios del Pacífico).

existentes; y, las vías hacia una posible estructura multilateral de inversiones.

El desarrollo de los movimientos internacionales de capital y las políticas de liberalización: ¿por qué es necesaria la liberalización de los flujos de capital y qué significa?

En la actualidad, la escena mundial presenta grandes desafíos y oportunidades y en ella participan especialmente países latinoamericanos y asiáticos que están adquiriendo una importancia cada vez mayor a nivel regional y mundial, tanto en términos políticos como económicos.

El desarrollo de vínculos más estrechos entre empresas y la mayor integración de la producción mundial, junto a la existencia de redes de proveedores en el extranjero, implican mayor relación interempresas, mayor inversión extranjera directa y otro tipo de ingresos de capital y de convenios y acuerdos entre las empresas. La globalización y la interdependencia se han encargado de ir borrando la distinción existente en el pasado entre exportadores e importadores de capital.

Las políticas de gobierno, formuladas para hacer frente a una realidad diferente, deben ser reformuladas para adecuarse al mundo tal cual es. La experiencia demuestra que los beneficios que esto representa se ven reforzados cuando hay una estructura compuesta por políticas económicas que fomentan la existencia de empresas privadas competitivas. Por lo tanto, el comercio, la inversión y la asociación a través de las fronteras requerirá flexibilidad de parte del sector privado y también de los gobiernos.

El problema actual consiste en que la realidad económica mundial ha superado a los acuerdos internacionales vigentes, lo cual hace necesario un proceso de actualización acorde con el mercado. La liberalización de los movimientos internacionales de capital, que da una mayor cabida a las fuerzas del mercado, contribuye a una asignación más eficiente de los recursos y, en consecuencia, produce una mayor prosperidad a nivel mundial. La liberalización de los sistemas de inversión extranjera directa desempeña una función especial en el fortalecimiento de las

fuerzas del mercado. Se supone que el hecho de permitir a las empresas extranjeras que se establezcan en un país determinado tiene como efecto aumentar la competencia y la eficiencia de las empresas nacionales. En forma similar, al eliminar los impedimentos para que las compañías nacionales se internacionalicen, se espera que la capacidad competitiva del país crezca significativamente.

La liberalización de las políticas de inversión ha experimentado progresos significativos en los últimos cinco a diez años, tanto por decisión unilateral de los gobiernos en cuanto a promover el crecimiento económico y debido a la preocupación por el desarrollo, como por decisiones multilaterales dentro de estructuras como, por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y una amplia gama de iniciativas de parte de los miembros de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation).

El acceso del mercado mundial a los bienes y servicios, sin consideración de su origen, es importante tanto para las empresas como para los países. La mundialización de los mercados financieros junto a la desregulación financiera son la causa de la globalización de la actividad empresarial. Dentro del proceso de liberalización, el funcionamiento adecuado del mercado requiere la presencia de controles y de supervisión prudente. Por ejemplo, se necesita que la reglamentación para asegurar la competencia e impedir el abuso del poder del mercado sea parte integral de un sistema de inversiones liberal, al igual que la existencia de un sistema adecuado para la protección de la propiedad intelectual. En forma similar, la supervisión prudente de sectores como la banca, los seguros y los servicios financieros es necesaria para asegurar la confiabilidad del sistema financiero interno.

Una empresa debe tener acceso oportuno a los mercados internacionales. La política liberal respecto de la inversión extranjera directa y el comercio internacional es aquélla en la cual la intervención del gobierno es mínima. La liberalización de los sistemas de inversión extranjera directa no implica un debilita-

miento del papel de los gobiernos, sino más bien una redefinición de algunas de sus funciones y el fortalecimiento de otras.

Así, las empresas podrán optar, según lo estimen conveniente entre las siguientes alternativas: la apertura de una oficina de representación; la compra de participación en el capital a través de un socio local, o bien la compra del total de una empresa; el establecimiento de una subsidiaria o una sucursal; el establecimiento de una empresa totalmente nueva o la asociación con una empresa local.

La forma y el tamaño de la inversión variarán de acuerdo a las condiciones particulares de cada país y según la percepción de cada empresa acerca de su papel al interior de este país. Sin embargo, el derecho a establecer la empresa como una entidad legal es un primer paso importante.

No obstante, las empresas que buscan acceder a un mercado a través de formas directas de inversión extranjera enfrentan un sinnúmero de barreras para ingresar, tanto públicas como privadas, lo que crea condiciones discriminatorias entre las empresas extranjeras y las nacionales.

Entre dichas condiciones discriminatorias se incluyen las siguientes:

- Condiciones para la inversión impuestas por el gobierno receptor, tales como niveles mínimos de inversión, requisitos locales de contenido y diversos requisitos de desempeño, algunos de los cuales están consignados en el convenio correspondiente de la Organización Mundial de Comercio (OMC), llamado "Trade Related Agreement". Conforme a estos requisitos, los derechos del inversionista para operar dependen del interés que tenga el gobierno receptor de la inversión en la promoción de objetivos económicos, sociales o de desarrollo;

- concesión de licencias o procedimientos de clasificación para impedir el acceso a ciertos sectores y mercados con el objeto de proteger a las empresas locales;

- la compra, venta y actividades reguladoras de monopolios públicos y privados y concesiones que desalientan a los inversionistas extranjeros;

—escasas normas de protección a la propiedad intelectual, lo que desalienta la inversión;

—prácticas particulares de parte de empresas establecidas que, al ser ratificadas por los gobiernos, hacen que sea muy difícil penetrar los mercados;

—la falta de un compromiso total hacia un trato de carácter nacional, tanto antes como después de la etapa de establecimiento.

Los controles e impedimentos respecto del ingreso de inversión directa de tipo sectorial involucran a distintas ramas de la actividad económica y, por lo general, son bastante frecuentes en sectores relacionados con los servicios. Por ejemplo, en cuanto a la banca y los seguros, se presentan restricciones al ingreso de bancos extranjeros, a la propiedad por parte de extranjeros de instituciones financieras nacionales y la propiedad gubernamental de bancos y compañías nacionales.

Las restricciones operacionales, importantes para muchas empresas, se refieren a la capacidad de las filiales extranjeras para captar capitales a nivel local. En la actualidad, se está terminando con este tipo de restricciones en muchos países, lo que se relaciona con la promoción de los mercados de capital locales.

Las políticas relacionadas con la inversión extranjera directa son verdaderamente liberales cuando las condiciones discriminatorias han desaparecido y cuando no hay diferencias entre potenciales inversionistas en circunstancias similares. Sin embargo, el proceso de liberalización requiere la presencia de cierto control con el fin de asegurar el adecuado funcionamiento del mercado. La prudente supervisión de actividades como la banca y los servicios financieros se vuelve necesaria para asegurar la confianza, la estabilidad y la seguridad de los sistemas financieros nacionales. La segmentación del mercado del crédito, la falta de competencia en el sector bancario local y la regulación y supervisión insuficientes han complicado la apertura financiera en varios países. Asimismo, una reglamentación prudente también es esencial para el desarrollo de un mercado de capitales saludable.

No son muchas las economías cuyas políticas han alcanzado un estado de liberalización absoluta, aunque se han realizado serios esfuerzos en esa dirección en los últimos diez años. Al respecto, cabe destacar el establecimiento de una base reguladora, que incluye menores restricciones a la inversión, el otorgamiento de un trato de carácter nacional o de nación más favorecida y un decidido acceso al mercado. Esta tendencia, bastante espectacular, hacia una mayor liberalización refleja el amplio consenso acerca del beneficio que pueden obtener de la inversión extranjera directa los países desarrollados y en desarrollo por igual.

### **Los instrumentos de liberalización existentes: el marco legal vigente**

Hasta ahora, no existe un instrumento amplio que cubra todas las facetas de la inversión extranjera directa y que abarque a todos los países de origen y a todos los países receptores de inversión, sino que se cuenta con instrumentos que operan a varios niveles con distinto grado de obligación.

#### *1- Tratados bilaterales de inversión*

Los tratados bilaterales de inversión para la promoción y la protección de la inversión extranjera constituyen un elemento de esta estructura. Al estar dedicados exclusivamente a la inversión, el propósito más importante de estos acuerdos consiste en asegurar condiciones previsibles para los inversionistas, lo que incluye ciertas normas de trato y protección, además de una tercera parte independiente para la solución de controversias respecto de materias de inversión.

Muchos países miembros de APEC han participado activamente en la firma de tratados bilaterales de inversión, y algunos tienen un modelo de este tipo de tratados que usan ampliamente con terceros países.



A nivel mundial, el número de tratados bilaterales de inversión ha aumentado marcadamente en los últimos años. Efectivamente, alrededor de dos tercios de los 1.310 tratados firmados hasta mayo de 1997 corresponden a la década de 1990. Aparte del rápido crecimiento en su número, hay que considerar que una buena cantidad de países se han convertido en activos signatarios de este tipo de acuerdo en el período señalado. Anteriormente, los tratados vinculaban a países desarrollados con países en desarrollo; en la actualidad, ha aumentado sustancialmente el número de tratados que se firman entre países en desarrollo. La red ha crecido también entre los países miembros de APEC, aunque, aparentemente, a un ritmo menor.

Entre las ventajas de una estructura bilateral se cuenta el hecho de que los tratados bilaterales de inversión pueden adaptarse a las circunstancias específicas de las dos partes involucradas y son fáciles de concertar.

En forma característica, estos tratados contienen cláusulas que garantizan un trato justo y no discriminatorio respecto de la inversión, protegiéndola, al mismo tiempo, contra la expropiación y otras formas de riesgo no comerciales. Existe otro tipo de materias relacionadas con la inversión que no siempre están cubiertas en acuerdos de esta naturaleza, tales como prácticas comerciales restrictivas y obligaciones de liberalización progresiva (el típico tratado estadounidense incluye acuerdos de liberalización, aunque constituye la excepción).

Hay consenso en cuanto a que el creciente número de este tipo de tratados es consecuencia del papel positivo que desempeña la inversión extranjera. No obstante, si bien pueden ser una contribución para el crecimiento de la inversión, los acuerdos sólo son una herramienta y un factor en lo relacionado con la creación de un clima de inversión favorable.

Entre los demás factores que pueden ser más significativos en cuanto a atraer inversión extranjera, se cuentan el tamaño y crecimiento del mercado, la calidad de la infraestructura y capacitación, la estabilidad política, económica y legal, y los nuevos

parámetros de una economía mundial que adquiere características globales.

La multiplicidad de tratados bilaterales de inversión, incluidos aquellos que cubren aspectos bancarios y otro tipo de servicios financieros, puede crear cierta preocupación en los inversionistas y puede socavar los principios multilaterales de nación más favorecida y de no discriminación. Por esta razón los enfoques multilaterales y regionales merecen mayor atención.

## *2- Instrumentos multilaterales y regionales*

A nivel regional, el conjunto de materias de inversión cubiertas es más amplio que a nivel bilateral. En los niveles regional e interregional existen reglamentaciones obligatorias entre los 15 miembros de la Unión Europea, los 18 signatarios del acuerdo conocido como European Economic Area Agreement y entre los tres países miembros de NAFTA (North American Free Trade Agreement). Los países que forman parte de APEC han acordado principios no obligatorios (*non binding principles*, NBIPs) que estipulan la no discriminación en cuanto a la admisión y el trato de carácter nacional en cuanto al establecimiento de empresas extranjeras.

Al interior de APEC, muchas economías han acordado una amplia gama de iniciativas dirigidas a la liberalización, las cuales exhiben, sin embargo, distintos niveles de desarrollo. El hecho de identificar áreas comunes de liberalización puede plantear algunas dificultades. Muchos países desarrollados ya cuentan con sistemas bilaterales de inversión y quedan pocas áreas que puedan ser liberalizadas para satisfacer los requisitos de Bogor. Por otra parte, muchas economías en desarrollo se caracterizan por contar con numerosas instancias de no adhesión a tratados de carácter nacional y por un acceso restringido al mercado. Estas economías enfrentan un real desafío para liberalizar sus sistemas de inversión si su objetivo es atraer flujos de inversión. Sin embargo, hasta el momento no hay proposicio-

nes concretas. El hecho de identificar áreas comunes de liberalización puede plantear algunas dificultades; no obstante, debe emplearse un enfoque cooperativo que fomente la liberalización voluntaria de las trabas hacia la inversión.

A nivel OCDE, la reglamentación para la inversión reside en tres instrumentos principalmente: el Código de Liberalización de Movimientos de Capital de 1961 y el Código de Operaciones Corrientes Invisibles, resoluciones legalmente obligatorias de OCDE, que promueven la liberalización progresiva de los movimientos de capital y de las transacciones corrientes; y, finalmente, la Declaración Internacional sobre Inversiones y Empresas Multinacionales de 1976, que estipula que el trato de los países miembros de OCDE a las empresas controladas desde el extranjero, que operan en su territorio, no debe ser menos favorable respecto del trato que reciben las empresas nacionales en situaciones similares.

Estos instrumentos han desempeñado una función importante en el fomento de la confianza entre gobiernos receptores e inversionistas, y en la promoción de la liberalización de los movimientos de capital a través de los años, entre los países miembros de OCDE.

El proceso de liberalización experimentado en los países de OCDE sugiere que la mayoría de los países prefiere un enfoque gradual respecto de la liberalización de los movimientos de capital a nivel internacional. En efecto, los únicos casos en que se ha realizado una transición abrupta, de golpe, con el fin de dejar atrás sistemas restrictivos, son los procesos llevados a cabo en el Reino Unido (1979), Australia (1983) y Nueva Zelanda (1984). En los demás países, se ha creído necesario proceder paso a paso, analizando los efectos de cada fase de liberalización antes de proseguir. En primer lugar, deben desaparecer las restricciones a la inversión extranjera directa, a las transacciones de títulos. Las inversiones directas en el extranjero y las operaciones crediticias comerciales deben liberalizarse en una etapa posterior.

El proceso de apertura financiera gradual se llevó a cabo

en la mayor parte de los países europeos entre 1985 y 1990, lo cual se consideró un reflejo de la voluntad de la Comunidad Europea en cuanto a establecer la libertad total de movimientos de capital en los Estados miembros, en el contexto del mercado único de 1992.

A fines de la década de los setenta y a comienzos de los años ochenta, muchos países de América Latina y de Asia emprendieron procesos de desregulación financiera, como parte de una estrategia de liberalización más amplia. La decisión de sacar las barreras impuestas a los movimientos de capital internacional en esos países reflejó el paso desde la intervención de los gobiernos hacia una mayor confianza en las fuerzas del mercado. El temor al fracaso de las instituciones financieras ha frenado el proceso de apertura financiera en algunas economías, como Corea y Taiwán, sin embargo, en términos más amplios, para la mayoría de los países, la eliminación de los controles de intercambio fue parte de su reforma económica.

Si bien tanto en las economías de los países en desarrollo como en las de los países desarrollados aparecen claramente distintos grados de liberalización, ambos grupos comparten actualmente la visión de que la completa liberalización de los movimientos de capital es un objetivo pertinente y alcanzable. Por ese motivo, OCDE ha considerado que el Código de Movimientos de Capital debe ser enmendado con el fin de cubrir todo el espectro de movimientos internacionales de capital.

A pesar de las claras ventajas que se desprenden de los acuerdos mencionados, es decir, trato de carácter nacional, transparencia de las regulaciones y no discriminación entre inversionistas de distintos países de origen, etc., las reglas multilaterales del juego debieran permitir una mayor liberalización y beneficios adicionales.

## **Posible marco multilateral de inversiones**

Dado el creciente número de países que está adquiriendo la calidad de país de origen o país receptor de capital extranjero, básicamente se pueden distinguir dos enfoques respecto de la evolución de disposiciones internacionales para la inversión extranjera directa.

Por un lado, se pueden fortalecer las disposiciones vigentes a través de la profundización y expansión de las mismas. Lo anterior en razón de que los instrumentos existentes están funcionando bien en lo que se refiere a proveer y habilitar una estructura que contribuya al desarrollo de la inversión extranjera directa en todo el mundo. Por otro, se puede construir una estructura multilateral de inversiones que abarque a todos o, al menos, a una gran mayoría de países, tanto de origen como receptores de inversión. La razón para una iniciativa de este tipo reside en que la globalización de los negocios, el aumento del volumen de inversión extranjera directa por parte de nuevos actores, los crecientes flujos de inversión extranjera directa asociada al intercambio industrial y el intercambio intraempresas, y el surgimiento de un sistema de producción internacional integrado, requieren una estructura multilateral para la inversión extranjera directa.

Los gobiernos que están a favor de un enfoque evolutivo no excluyen necesariamente una eventual estructura multilateral de inversiones. A la inversa, los gobiernos que buscan activamente el establecimiento de una estructura multilateral también están involucrados activamente en acuerdos de inversión directa de tipo bilateral, regional, interregional, y multilateral de carácter específico.

Una iniciativa multilateral importante se realizó en mayo de 1995, cuando se iniciaron las negociaciones dirigidas a la celebración de un Convenio Multilateral de Inversiones (Multilateral Agreement on Investment, MAI). Obviamente, su aplicabilidad está establecida por el hecho de que se origina en una organización que tiene un determinado número de miembros, com-

puesto por 29 países desarrollados. Desde el comienzo, OCDE consideró esta iniciativa como un instrumento de alcance universal, que podría estar abierto para que terceros países ingresaran en el futuro.

Entre otras cosas, MAI estaría dirigido a reducir el alcance de las reglamentaciones que ofrecen un trato preferencial a los países miembros de una organización económica regional y una definición más amplia de las inversiones sujetas a obligación de liberalización.

Asimismo, debería tratar de cubrir nuevos aspectos, algunos de los cuales ya estarían en consideración en otras organizaciones internacionales, tales como: requisitos de desempeño, incentivos de inversión, movimiento del personal clave, monopolios y concesiones, privatizaciones y prácticas empresariales.

Contrariamente a lo que se esperaba originalmente, esto es, terminar las negociaciones a fines de mayo de 1997, aunque éstas han avanzado, aún deben dar solución a problemas muy complejos y se requiere tiempo para llegar a un acuerdo. Evidentemente, uno de los desafíos mayores será obtener la adhesión de países que no forman parte de OCDE hacia un instrumento de cuya negociación estuvieron excluidos.

La superposición entre los instrumentos existentes dentro de la estructura de la OMC y el debate en curso acerca de MAI al interior de OCDE, causa cierta preocupación entre los países que no son miembros de esa última organización. Existen varias proposiciones dirigidas a la negociación de reglamentaciones multilaterales sobre inversión en el marco de una organización internacional que cuente con afiliación de alcance mundial. En este aspecto, la OMC aparece como el foro más adecuado para negociaciones de este tipo.

En la OMC ya se tratan ciertos aspectos relacionados con la liberalización y con cuestiones de inversión abordados por MAI (requisitos de desempeño, incentivos de inversión, políticas de competencia, solución de controversias) en el contexto del Convenio sobre Intercambio de Servicios, Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio y Derechos de Propiedad Intelec-

tual en lo que se refiere al comercio. Además, existe un programa para la expansión y profundización de dichas disposiciones.

Muy especialmente, la primera Conferencia Ministerial de la OMC, sostenida en Singapur en diciembre de 1996 –que decidió crear un Grupo de Trabajo para conducir un programa sobre inversiones, el cual tuvo, a su vez, su primera reunión en junio de 1997– representa una clara señal en esa dirección.

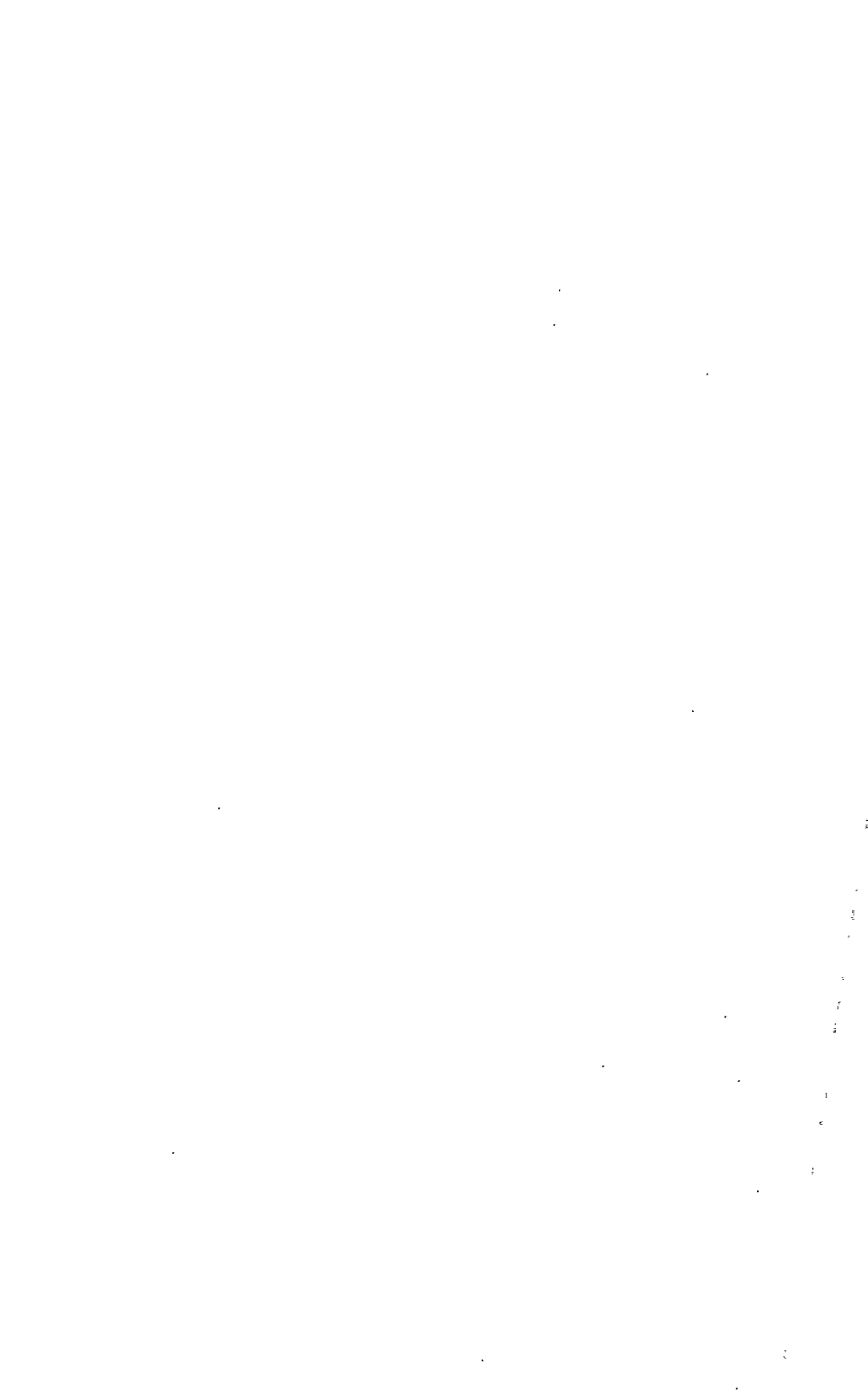
Una forma de evitar esta superposición, podría ser la constitución de MAI como estructura multilateral bajo la administración de la OMC, con la posibilidad de ser suscrito por todos los miembros de la propia OMC.

UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) también podría desempeñar una función institucional al cooperar con el Grupo de Trabajo mencionado, en lo que signifique contribuir a aumentar la participación de los países en desarrollo en los debates sobre acuerdos de inversión, asegurando que los intereses de dichos países sean acogidos.

Las iniciativas de APEC en cuanto a revisar los principios de inversión no obligatorios deben realizarse teniendo presente los debates en curso sobre una posible estructura multilateral de inversiones, en los cuales se emplea un enfoque negociado. A este respecto, PECC debe estimular a APEC a buscar una cooperación más estrecha con los foros internacionales ya comprometidos en esta labor.

Otro objetivo de los gobiernos consiste en acentuar las políticas de coordinación y cooperación. El peligro de una excesiva competencia para atraer inversión extranjera directa y las presiones para una desregulación financiera competitiva son ejemplos de la creciente importancia de ir más allá de la integración superficial hacia políticas internacionales de integración más profundas que involucren a los distintos actores a nivel mundial.

Por lo tanto, se debe prestar consideración a la protección y a la seguridad que se ha logrado hasta ahora, en términos de la liberalización de las políticas de movimientos de capital, como también al hecho de dar más ímpetu a las tendencias de liberalización.





## EL SISTEMA ALIMENTARIO DEL PACÍFICO: POTENCIAL DE MERCADO Y DESAFÍOS

CAROLE BROOKINS\*

Como señala el comunicado de septiembre de 1995 del Foro de Beijing sobre Alimentación y Agricultura de PECC (Pacific Economic Cooperation Council):

“El desarrollo de un sistema agrícola y alimentario en las economías de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) es decisivo para un crecimiento equilibrado y continuo en la región. Se requiere necesariamente un sistema moderno y eficiente de distribución y producción de alimentos para alcanzar tanto los objetivos de carácter social como macroeconómicos. El desafío para los gobiernos de la Cuenca del Pacífico es satisfacer necesidades de consumo cada vez mayores de una gran variedad de alimentos de calidad a través de la producción interna, la inversión y el comercio”.

El mercado de la Cuenca del Pacífico de PECC comprende el 43% de la población mundial. Además, si incluimos el subcontinente indio adyacente, la población representa aproximadamente el 65% de todos los consumidores del mundo. Puesto que los mercados de alimentos son un factor tanto de población como de poder adquisitivo, la región de PECC es obviamente un dínamo en la capacidad potencial de demanda del mercado. Se proyecta que sólo la región de Asia-Pacífico aportará hacia el año 2000 un tercio del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel mundial, comparado con sólo el 4% en 1960. También, se espera que esta región aporte el 50% del PIB mundial a mediados

---

\* Presidente del Foro PECC de Agricultura y Alimentos; Presidente y Gerente, General World Perspectives Inc., Estados Unidos.

del siglo XXI. Asia invierte su PIB principalmente en industrias manufactureras y no en producción de alimentos. Además, existen importantes restricciones de recursos para expandir la producción de productos agrícolas en Asia mediante el uso de métodos tradicionales de producción.

Se deben considerar cinco áreas para determinar una política del sistema alimentario y un desarrollo del mercado:

1- Tendencias mundiales macroeconómicas y empresariales que influyen en el desarrollo del sistema alimentario.

2- Factores de oferta y demanda del sistema regional de alimentos.

3- Infraestructura de apoyo al sistema alimentario.

4- El impacto de las nuevas tecnologías.

5- Tendencias en la política comercial y de inversión.

### **Tendencias mundiales macroeconómicas y empresariales**

Muy a menudo, el sector agrícola se considera un sector aparte de la economía general, pero esta es una "cortina de hierro" artificial que impide que la agricultura sea tratada como parte integrante de la actividad económica total. Por ejemplo, puesto que los productos alimenticios constituyen la primera prioridad en los ingresos de los consumidores, la cantidad de ingreso disponible que se invierte en alimentación determina el dinero restante que los ciudadanos de cualquier país del mundo gastarán en otros productos, servicios e inversiones.

Existen tres macrofuerzas principales que impulsan el mercado mundial. Primero, la globalización de los mercados mundiales estimulada por el entrecruzamiento de las resoluciones tecnológica, política y económica. Segundo, la privatización y desmonopolización de la actividad empresarial que corresponde a la democratización de los sistemas políticos. Y, tercero, la liberalización de los mercados mundiales mediante acuerdos comerciales a nivel mundial y regional.

El resultado de estas tendencias es que:

–Ya no existe un mercado “nacional”. Las avanzadas tecnologías de comunicación proclaman el fin del Estado-nación económicamente independiente. Todas las actividades comerciales internas se ven afectadas por el flujo instantáneo de datos, información y dinero a través de las fronteras nacionales.

–Las posiciones en el mercado competitivo están dirigidas por las políticas monetarias, financieras, ambientales, reguladoras, tributarias y de tasas de cambio, y por el costo y la habilidad para atraer inversión de capital.

–La economía de mercado y la caída de las barreras comerciales están estimulando el crecimiento del PIB per cápita, incluso en los países de gran población que se encuentran entre las economías en transición. Las reformas políticas democráticas y económicas están aumentando las expectativas de los consumidores.

– En los mercados emergentes, el comercio privado, su procesamiento y su distribución requieren del desarrollo de un marco legal compatible a nivel mundial que garantice el respeto de un código comercial viable que rijas las prácticas comerciales y de inversión.

–La tecnología marcará la diferencia en las ventajas comparativas. La economía mundial está experimentando sólo la punta del *iceberg* en la revolución informática, con efectos impresionantes en la venta de alimentos y productos básicos, el procesamiento de productos básicos, la comercialización de alimentos para el consumidor y la productividad agrícola. La era de utilizar la tecnología de las maquinarias de la revolución industrial del siglo XIX se encuentra en vías a una transición que explotará en un grado sin precedentes las tecnologías inteligentes.

### **Factores de oferta y demanda del sistema alimentario regional**

En virtud de estas tendencias –globalización, privatización y liberalización– el mercado del sistema alimentario está cam-

biando de manera impresionantemente rápida. La liberalización comercial está impulsando la demanda del mercado, en particular a través de toda la Cuenca del Pacífico debido, en general, a políticas económicas liberales que han señalado el modelo para el crecimiento en el mundo. Es por esta razón que los mercados asiáticos son líderes tanto en los flujos comerciales de alimentos y productos básicos, que están creciendo aceleradamente, como en la inversión extranjera directa en el sistema de alimentos. De hecho, Asia-Pacífico constituye un estudio de caso y un microcosmos de las tendencias del sistema alimentario a nivel mundial.

Se pueden señalar numerosos factores que están impulsando la inversión, el comercio y la demanda de productos agrícolas y de alimentos:

-El crecimiento económico más rápido en el mundo con el que se espera generar más de 1.000 millones de consumidores de clase media hacia el año 2000, 400 millones de los cuales tendrán el poder adquisitivo de los países más ricos del mundo.

-Una población cada vez mayor en el Sudeste asiático y en el Este de Asia que alcanzará los 2.000 millones de habitantes hacia el año 2000 y en varios países claves aproximadamente el 30% de esos consumidores será menor de quince años.

-Una transición en Asia de una población rural a una urbana. Aproximadamente el 75% de la población en los países en desarrollo de Asia es rural. Desde el punto de vista de la alimentación, éste es un factor muy importante en comparación con el 75% de población urbana en las economías industrializadas de Occidente. Durante los próximos 25 años, se estima que más de 1.500 millones de personas se trasladarán de los sectores rurales a las ciudades de Asia, una cifra alarmante si se considera el hecho de que diez de las trece ciudades del mundo con más de 10 millones de habitantes se encuentran en Asia.

¿Cuál es el significado de todo esto en términos del mercado asiático?

a) El procesamiento de alimentos en Asia está aumentando y se seguirá expandiendo debido a la aceleración de los niveles

de inversión extranjera directa y al movimiento de capital interno para satisfacer las demandas cada vez mayores del sistema alimentario.

b) La escasez de tierra arable y de recursos hídricos acelerará las importaciones de productos agrícolas en la región. Si observamos China, por ejemplo, algunos economistas agrarios incluso coinciden con los analistas occidentales que anticipan un rango mediano de importaciones potenciales de cereales a comienzos del próximo siglo en un promedio de 50 millones de toneladas anuales. China se verá limitada en su producción interna y adicionalmente enfatizará el desarrollo de su capacidad de procesamiento interno para dar empleo a su enorme población a tasas laborales muy competitivas y para abastecer de alimentos a un mercado interno y de exportación cada vez más amplio.

c) Con el aumento de la riqueza se produce un cambio en los hábitos de alimentación, lo que significa una transición a un patrón alimentario de tipo occidental. Desde el punto de vista de los cereales, ello implica un mayor consumo de carnes y de aves, de lo que resultará una mayor utilización de los granos, sea a través de las exportaciones a la región o de la conversión a carne para consumo interno o externo.

d) La riqueza en la Cuenca del Pacífico que está generando esta occidentalización de los hábitos de alimentación, ha llevado a que se instale un número cada vez mayor de restaurantes y supermercados occidentales. Estos modernos supermercados ampliarán su *stock* de una mayor variedad de alimentos, permitiendo un acceso potencial a los mercados para muchos productos alimenticios ampliamente conocidos y otros productos especializados en nichos de mercado.

e) Una clase media en expansión dispone cada vez de más dinero para gastar y prefiere especialmente los productos de marca occidentales, a menudo como símbolo de *status*. Esto está llevando a una intensa competencia de marcas en las primeras etapas de la comercialización de artículos de consumo.

f) El mayor número de mujeres en el trabajo ha reducido el

tiempo destinado a la cocina. Esto ha impulsado un cambio en la compra de alimentos, observándose una mayor demanda de alimentos envasados y preparados; además, ha aumentado el consumo fuera de la casa y la comercialización de alimentos en instituciones, hoteles y restaurantes. En la medida en que en los hogares se pueda acceder a los adelantos tecnológicos, como hornos microondas, se expandirá el mercado de comidas preparadas. Los hogares más pequeños comprarán alimentos de preparación rápida que correspondan a sus estilos de vida activos.

g) Las limitaciones a la expansión del mercado de alimentos procesados obedecerán más a la infraestructura que a los ingresos. Este tema será analizado con mayor detalle en la siguiente sección. Por ejemplo, una refrigeración adecuada, o la falta de ésta, en los puertos, en el transporte por camión o ferrocarril, en los sistemas de distribución al por mayor y en los mercados detallistas, limita la capacidad de comercializar en forma segura muchos productos alimentarios dentro y fuera de las principales áreas urbanas.

En este contexto, el "factor China" ofrece un ejemplo crítico y un desafío para el sistema alimentario del Pacífico. China tiene sólo un tercio de tierra arable per cápita y su tierra cultivada disminuye en un 0,5% cada año, en tanto que su población aumenta 15 millones anualmente. Desde un punto de vista demográfico, los hombres chinos han emigrado del campo a la ciudad, dejando la producción agrícola cada vez más a cargo de las mujeres, quienes ahora representan una alta proporción de la fuerza laboral rural.

### **Infraestructura de apoyo al sistema alimentario**

Se estima que durante los próximos 25 años más de 1.500 millones de personas emigrarán desde las áreas rurales a las ciudades de la Cuenca del Pacífico, especialmente en Asia y México. Se requerirá una enorme inversión pública y privada

en infraestructura rural y urbana no sólo para trasladar y acomodar a esas personas en centros poblacionales, sino que también para satisfacer los requerimientos de un sistema alimentario mejorado en toda la zona rural. Sin embargo, igualmente importante es la inversión del sector público y privado en el desarrollo de infraestructura que vincule las economías rurales y urbanas con el fin de fortalecer y expandir el moderno sistema alimentario a todos los ciudadanos de la Cuenca del Pacífico. Este desarrollo básico de infraestructura física y humana—telecomunicaciones, transporte, producción de energía, agua limpia y educación— dará a los productores agrícolas un acceso competitivo a los mercados de consumo nacionales e internacionales, brindará a las familias rurales los beneficios de productos alimenticios de alto valor y calidad, y otorgará a los residentes rurales la oportunidad de mejorar sus ingresos a través de actividades económicas diversificadas fuera del ámbito agrícola. En resumen, una macrorred de infraestructura es decisiva para que los residentes agrícolas y rurales avancen por la corriente principal de la vida económica del mercado nacional e internacional.

### **El impacto de las nuevas tecnologías**

Las tecnologías de la era de la información constituyen el factor más importante en el desarrollo de un sistema alimentario mundial que podrá satisfacer la demanda de una población mundial que se duplicará en cincuenta años y que, a la vez, protegerá el medioambiente. La “agricultura inteligente” comprende numerosas y diferentes innovaciones tecnológicas que afectan los insumos de la producción (semillas, viveros, equipos y métodos agrícolas), el procesamiento de alimentos y la comercialización de productos alimenticios. Para remediar estos problemas, se está haciendo un uso nuevo y fascinante de la tecnología. Por ejemplo, el modelo climatológico sobre el fenómeno de “El Niño” permite a los agricultores, en algunas partes

de Sudamérica, saber anticipadamente sobre la conveniencia de plantar un cultivo normal u optar por una planta más resistente a la sequía, como el algodón. La biotecnología está acelerando la capacidad de reproducir características de las plantas que aumenten la productividad o que respondan mejor a los deseos de los consumidores. Otras tecnologías están mejorando la industria de alimentos y los métodos de entrega. Todas estas tecnologías se combinan para permitir que el sistema alimentario entregue la cantidad y calidad de alimentos necesarios para satisfacer las demandas cada vez mayores de las poblaciones de todo el mundo.

### **Comercio agrícola en el sistema alimentario del Pacífico**

Si observamos el conjunto de la Cuenca del Pacífico, las exportaciones agrícolas en los primeros cinco años de la década de 1990 estaban por sobre los 100.000 millones de dólares anuales, alrededor de un tercio del total a nivel mundial. La región en su conjunto es, por un pequeño margen, un exportador neto de productos agrícolas. Cabe destacar que los mercados agrícolas ya se encuentran altamente integrados entre los socios comerciales del Pacífico. De hecho, el comercio intrarregional de productos agrícolas por parte de los países del Pacífico representa más del 60% del total de su comercio agrícola, una cifra tan alta como la del mercado agrícola interno de la Unión Europea.

Tal vez una de las tendencias más importantes y evidentes en el comercio agrícola de los últimos diez años ha sido el cambio de productos a granel a productos procesados y preparados. Esto es evidente no sólo en la región del Pacífico sino que en todo el mundo. Los valores comercializados por concepto de los productos agrícolas procesados y preparados sobrepasó los montos de intercambio de productos agrícolas a granel a mediados de la década de 1980. Estas categorías de productos procesados y preparados representan actualmente más de 70



mil millones de dólares en los flujos comerciales de los 18 países miembros de APEC, cerca del doble de los 35 mil millones de dólares en productos a granel. Muchos de los productos en estas categorías, con una demanda cada vez mayor, son más perecibles e imponen mayores costos de transporte por unidad.

Esto ha originado dos importantes tendencias en la región. En primer lugar, existe preocupación sobre la seguridad alimentaria y la amenaza que representan los productos comercializados para los consumidores. A pesar de que el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario de la Ronda Uruguay estableció que las restricciones reguladoras al comercio se regirían por criterios científicos generalmente aceptados, diversos sistemas reguladores en diferentes países están conduciendo a que en la práctica operen como barreras no arancelarias que tendrán que ser negociadas en el contexto de la reforma y armonización de los regímenes comerciales. En segundo lugar, satisfacer la creciente demanda del sistema alimentario del Pacífico requiere tomar decisiones respecto del comercio *versus* la inversión extranjera directa en el sector de procesamiento de alimentos. Ello significa que las posiciones competitivas de los productores agrícolas, procesadores y distribuidores de alimentos estarán directamente vinculadas con las normas que rigen la inversión extranjera como también con los flujos comerciales a través de las fronteras.

A fines de 1999, se reabrirá el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay para continuar las reformas en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estas negociaciones multilaterales se producirán en un momento en que se están llevando a cabo tres importantes iniciativas regionales de liberalización comercial: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); el área de libre comercio de APEC; y la ampliación de la Unión Europea hacia las economías de Europa central.

Los negociadores agrícolas en todos estos foros intentarán reducir aún más los aranceles máximos y aumentar los cupos arancelarios. Sin duda que también constituirá un foco de interés la eliminación gradual de los subsidios a las exportaciones,

la regulación de los sistemas oficiales de crédito a las exportaciones y el escalonamiento arancelario en los productos con mayores niveles de procesamiento. Uno de los temas más sensibles y críticos será los intentos de modificar los requisitos jurídicos de las disposiciones reguladoras del Acuerdo Sanitario y Fitosanitario de la Ronda Uruguay en lo relativo a los criterios científicos. Adicionalmente, los países deberán abordar otros asuntos claves como la transparencia de los cupos arancelarios vigentes y las entidades comerciales estatales.

No hay que separar la agricultura del resto de las negociaciones para abrir los mercados y establecer áreas de libre comercio. Estas negociaciones comerciales establecerán las reglas del mercado mundial a medida que se acerca el siglo XXI y determinarán las bases de las políticas para desarrollar e integrar aún más el comercio regional de alimentos y el sistema alimentario mundial. El resultado de todas estas negociaciones tendrá un impacto significativo en las empresas comerciales, la producción agrícola y el crecimiento económico.

## **Conclusión**

El mercado alimentario del Pacífico es un mercado dinámico tanto en el nivel como en la tasa de crecimiento de la demanda de alimentos, así como también en la rápida evolución de las tecnologías y de las industrias.

Los consumidores más ricos en los países en rápido desarrollo con poblaciones jóvenes y en expansión, demandarán una variedad aún más amplia de alimentos en los años venideros. Esta demanda de productos alimenticios será satisfecha a través de las importaciones y de los flujos de inversión. Las limitaciones a la expansión de los mercados de alimentos se deberá principalmente a la ausencia de infraestructura y no al ingreso.

Para enfrentar las limitaciones de la producción agrícola, se requerirá el uso de tecnologías para maximizar el rendimiento de la tierra en todo el Este y el Sudeste asiático. Los flujos co-

merciales al interior del Pacífico desempeñarán un importante papel a nivel regional en el cumplimiento de los requerimientos de seguridad de los alimentos para estos mercados.

Las políticas gubernamentales de los países determinarán la ventaja competitiva en el mercado, conjuntamente con las estrategias privadas de comercio e inversión para aprovechar el crecimiento global del mercado.

El nuevo milenio está anunciando el comienzo de lo que algunos analistas han llamado el "Siglo del Pacífico". Los gobiernos del Pacífico, las industrias agrícolas y de alimentos, los productores agrícolas y los organismos de investigación tienen un importante papel que jugar en el fortalecimiento de políticas que otorguen los máximos beneficios al público consumidor. Un sistema alimentario del Pacífico plenamente integrado y abierto puede desarrollar todo el potencial que tienen las economías del Pacífico.



# DESARROLLO DE LA INDUSTRIA MINERA DE ASIA-PACÍFICO<sup>1</sup>

PETER CROWLEY\*

## Avances recientes y panorama general

La mayoría de los analistas prevén que la demanda por *commodities* minerales seguirá creciendo, lo que se debe al fuerte y continuo crecimiento de los países en vías de desarrollo. Este panorama implica riesgos que son conocidos para quienes participan del mercado. La turbulencia del mercado puede ser más pronunciada que en los años anteriores. La importancia de los países en desarrollo aumentará en relación a los países industrializados, pero las economías en desarrollo de rápido crecimiento tienden a ser menos estables en términos políticos y económicos, y más propensas a pasar por agudos ciclos económicos y a sufrir conmociones inesperadas.

Aunque el fuerte crecimiento de los países en desarrollo continúe, ello no implica necesariamente un fuerte aumento en la demanda de materiales. Muchos predicen que el consumo de materiales per cápita finalmente alcanzará los niveles de los países desarrollados, situación que no considera la implementación de políticas tecnológicas (reciclaje, reducción de tamaño, sustitución de materiales) y ambientales. Estas y otras implementaciones económicas, políticas y sociales pueden moderar

---

\* Coordinador del Foro PECC de Minerales, Australia.

1 El propósito de este documento es tocar una serie de temas para su análisis en el próximo Foro de Minería de PECC (Pacific Economic Cooperation Council) en Santiago, Chile. El análisis de este documento se basa principalmente en las discusiones de los documentos presentados en las anteriores reuniones del Foro de Minería de este Consejo.

considerablemente el crecimiento en el consumo de materiales per cápita. Aunque el crecimiento de la demanda a futuro no sea tan rápido como suele pensarse, no hay duda de que se requiere una inversión en la exploración y el desarrollo minero. Muchas minas están llegando al fin de sus vidas productivas. La inversión, para poder satisfacer la demanda ya existente y también la nueva, será mayor que la que se suele conocer.

En los últimos veinte años, la producción y el consumo de minerales ha pasado de los países industrializados a aquéllos en vías de desarrollo. La región de Asia-Pacífico dominará los mercados mundiales durante los próximos diez años. El fuerte crecimiento ha estimulado las reformas políticas para promover el desarrollo de recursos autóctonos. También ha habido cambios fundamentales en los enfoques gubernamentales respecto de la creación de infraestructura y, en especial, una reevaluación del papel del sector privado. Los requerimientos de infraestructura de la región para fomentar el crecimiento continuo son enormes, lo que requiere financiamiento del sector privado debido a las limitaciones del presupuesto estatal y a que en este sector, más que en el público, se ha percibido eficiencia en la creación de infraestructura. La mayoría de las economías están en proceso de desregulación, privatizando las empresas estatales y promoviendo la inversión privada. Sin embargo, la presencia del Estado sigue prevaleciendo demasiado, y preocupa la excesiva y restrictiva regulación y la competencia desleal con empresas estatales o compañías locales. Uno de los temas importantes por resolver es el papel del Estado en la entrega de bienes y servicios y, en caso de que se acepte la libre empresa, qué tanta regulación se necesita para lograr los resultados esperados en términos sociales.

En respuesta al crecimiento económico y la desregulación, se están produciendo importantes cambios en las modalidades de producción y comercio de la región. El desarrollo de los recursos durante las décadas de los sesenta y setenta se vio estimulado por la industrialización de las economías pobres en recursos pero que comenzaban a industrializarse. Durante los

ochenta y noventa, muchas economías de rápido crecimiento son ricas en recursos, y el desarrollo de esos recursos está desempeñando un papel importante como estímulo a ese crecimiento. Los productores establecidos, especialmente aquéllos en las economías industrializadas, están globalizándose e invirtiendo en proyectos en el extranjero en vez de exportar desde la sucursal matriz. Como resultado, los patrones de comercio cambiarán notoriamente con el surgimiento de nuevas exportaciones e importaciones, mercados cada vez más competitivos y con una mayor integración de los sectores minero y energético de la región.

Si bien las "reglas del juego" han cambiado en favor de la empresa privada, no puede darse por hecho que la situación se mantendrá así. Aunque ha habido una considerable liberalización del mercado, existe una creciente preocupación en el sentido de si los mercados libres podrán brindar los resultados esperados en términos sociales o si se requerirá una postura más intervencionista. Los quiebres sociales son un importante problema que enfrentan los gobiernos en proceso de reforma. Las reducciones arancelarias, la privatización y la reestructuración de la industria pueden causar un aumento de la cesantía y la declinación de las economías regionales. Aunque a largo plazo las políticas tendientes a la liberalización estimularán el crecimiento y generarán más empleos, el ajuste estructural a corto plazo puede significar severas dificultades para ciertos grupos de la comunidad. Existe el peligro de que la incertidumbre, la preocupación sobre temas de seguridad y los ajustes sociales puedan provocar una reacción en contra de la liberalización. Los intervencionistas deben admitir que los mercados aún son demasiado imperfectos y que todavía quedan muchos impedimentos en las políticas. La intervención excesiva y el suministro estatal no son alternativas viables, como claramente lo ha demostrado la experiencia de economías que en el pasado fueron altamente reguladas.

## Minería y desarrollo económico

Con frecuencia, las pruebas presentadas buscan demostrar que los países que exportan productos mineros han tenido un desempeño más bien pobre cuando se les compara con economías no tan bien dotadas. Existe preocupación frente a los efectos del desarrollo minero sobre la competitividad de otros sectores (la "enfermedad holandesa"). Lo principal es que el desarrollo minero debería incrementar el ingreso nacional. Lo anterior podría no lograrse debido al mal manejo económico o al despilfarro de los ingresos tributarios, más que a la presencia de riquezas mineras. El vínculo entre proyectos mineros y las economías locales por lo general no es muy fuerte. Los proyectos mineros proporcionan oportunidades laborales directas limitadas, mientras que las plantas, el equipamiento y los suministros, entre otros, suelen ser importados a la región. El más fuerte de los vínculos es el fiscal. Para maximizar los beneficios de la minería, los gobiernos deben fortalecer el vínculo fiscal, no en términos de mayores tasas de impuestos, sino en términos de reducción de la pérdida de ingresos, redistribución de los ingresos a través de beneficios sociales y optimización de las ganancias de la inversión de las rentas mineras.

Los gobiernos pueden maximizar los beneficios de la minería a través de regímenes de comercio liberal y políticas fiscales mesuradas. En muchas instancias, el sector de los recursos se ha visto innecesariamente gravado con impuestos para financiar el desarrollo de otras industrias. Además, la disponibilidad de ingresos obtenidos a través de los proyectos mineros y las expectativas han llevado a los gobiernos a gastar más de lo que tienen o, en menor grado, a tomar la determinación de fortalecer la base imponible. Regímenes tributarios a la minería o sistemas de *royalty* que son inapropiados pueden traer como consecuencia que la renta se gaste o se disipe. Se requiere identificar con claridad las rentas de un determinado proyecto para fijar con exactitud el nivel adecuado de impuestos. Las empresas tienen un especial interés en este punto; de lo contrario, las



expectativas en torno a la rentabilidad de un proyecto serían exageradas. Los impuestos debieran fijarse con el fin de maximizar el flujo de las rentas de un proyecto a lo largo del tiempo. Lo anterior requiere una visión a largo plazo más que a corto plazo. Es peligroso fijar tasas impositivas demasiado bajas, pues la comunidad podría no verse lo suficientemente compensada. Ello podría llevar a un drástico aumento de los impuestos en el futuro, lo que amenazaría la viabilidad del proyecto. Las tasas impositivas fijadas en niveles muy altos podrían hacer que no se realicen proyectos sociales.

### **Política comercial**

A pesar de los considerables beneficios económicos que proporciona el comercio, muchas economías de Asia-Pacífico adoptan una gama de barreras comerciales y políticas industriales para incrementar artificialmente la competitividad de la industria nacional (aquella ya existente o la emergente). Tales políticas distorsionan la producción, el consumo y las decisiones comerciales, lo que afecta no sólo el volumen y los patrones de las actividades comerciales, sino también la composición del comercio minero y energético. En las economías de Asia-Pacífico, los aranceles (y las barreras no arancelarias) muestran una tendencia al alza según el grado de procesamiento de los bienes básicos. Lo anterior fomenta la aparición de una tendencia hacia el comercio de productos no procesados o semiprocesados, más que productos procesados o transformados.

Tras la Ronda Uruguay, varias economías acordaron reducir los aranceles a los metales no ferrosos. Japón y Corea han acordado eliminar gradualmente los aranceles a los productos de hierro. Sin embargo, diversos temas siguen sin ser resueltos, mientras el sentimiento proteccionista continúa siendo fuerte en la región. Recientes cambios hechos por el gobierno australiano a la reforma arancelaria a los vehículos motorizados y productos textiles son una gran preocupación. Incluso existe el

peligro latente de que las crecientes cuentas por concepto de importación de materias primas, temas relacionados con la escasez de recursos y los objetivos de la industrialización, alejará a los gobiernos de aquellas políticas que se basan en la especialización y el comercio, para orientarse a políticas creadas para lograr una mayor autosuficiencia. Dichas estrategias de sustitución de importaciones no sólo reducirán el comercio y traspasarán los costos a otras economías, sino que también deteriorarán el crecimiento económico de aquellas economías que las implementan.

Los bloques de comercio regional como AFTA (ASEAN Free Trade Area) y NAFTA (North American Free Trade Agreement) que no se basan en los principios de un regionalismo abierto pueden alterar las modalidades de comercio de manera significativa, lo que va en desmedro del bienestar económico de la región. Los bloques de comercio son una amenaza para el sistema de comercio multilateral. Son una segunda alternativa al desafío de reducir las barreras comerciales y son contrarias al principio de regionalismo abierto adoptado por PECC y APEC (Asia Pacific Economic Cooperation). Dadas las complementaciones económicas en la región, los intereses de las economías de PECC son mejor satisfechos si se eliminan los acuerdos de comercio regional que discriminan a las economías que no son miembros. Uno de los papeles que ha de desempeñar APEC es velar por que las políticas de comercio en la región sean abiertas y no discriminatorias.

### **Temas ambientales internacionales**

Las actitudes proteccionistas también se han hecho sentir en los temas ambientales. Grupos influyentes consideran que las sanciones al comercio son legítimas en el logro de las metas ambientales. Comparada con el objetivo específico de los temas ambientales nacionales a través de políticas diseñadas e implementadas a nivel nacional, la política de comercio es una

manera muy indirecta, costosa y a veces contraproducente de abordar los problemas ambientales. Muchos partidarios de la adopción de medidas restrictivas al comercio que buscan lograr un objetivo ambiental están en favor de una mayor uniformidad en los *standards* ambientales. Sin embargo, esos estándares ambientales son responsabilidad de cada economía y debieran basarse en preferencias entre los bienes económicos y no económicos de esa economía. Ello dependerá en parte de la etapa de desarrollo económico y de las características ambientales locales. Será necesario que la Organización Mundial de Comercio (OMC) defienda la necesidad de un sistema de comercio abierto, el cual permitirá la protección ambiental internacional, un desarrollo sustentable y, al mismo tiempo, el respeto de las legítimas diferencias en las circunstancias, preferencias y responsabilidades de cada país, y la resistencia a dar un mal uso a dichas medidas a través de intereses creados como nuevo fundamento para el proteccionismo.

En las economías desarrolladas de PECC, los problemas ambientales han aumentado debido al intenso uso de recursos ambientales por debajo de su precio. Los gobiernos y las empresas están abordando estos temas mediante una mejor definición de los *trade offs* y de los riesgos. En las economías en desarrollo, la relación entre la pobreza, la población, el crecimiento y el medio ambiente es cada vez más comprendida y se le atribuye gran importancia, pero las limitaciones reales para un desempeño mejorado del medio ambiente se mantienen. El Foro de Minería ha dado un mayor respaldo a las posturas frente a los problemas ambientales basadas en el mercado, que a aquellas posturas basadas en el control y el manejo. Los objetivos ambientales pueden lograrse a un menor costo si los participantes del mercado reciben incentivos en los precios, los que han de reflejar el valor del medio ambiente.

El costo del control de la contaminación y la rehabilitación debe ser admitido. Siempre habrá una solución intermedia entre la calidad ambiental y el crecimiento económico, aunque los términos de esta solución de transacción se vuelven más flexi-

bles con el paso del tiempo, debido al aumento de los ingresos y al avance científico y técnico. Debido a que el control de la contaminación es costoso, desde el punto de vista social nunca es deseable que exista cero nivel de contaminación.

El cambio climático ha recibido una especial atención en los Foros de Minería de PECC. En términos generales, las economías de altos ingresos prestan mayor atención a este tema que las economías en desarrollo. Las prioridades de estas últimas son la contaminación local más que el calentamiento del planeta, cuyas implicancias son más lejanas e inciertas. Se piensa que las políticas del efecto invernadero que implican impuestos a la energía y a los bienes básicos que consumen grandes cantidades de energía implican una transferencia de riquezas desde las economías de bajos ingresos a aquéllas de altos. Tales políticas también pueden afectar negativamente la electrificación, la que desempeña un papel crucial en la reducción de la contaminación en muchas economías donde las necesidades de energía doméstica son satisfechas en gran medida a través de la quema directa de materias primas energéticas.

A medida que las economías en vías de desarrollo aumenten su cuota de las futuras emisiones globales, deberán ser parte de una respuesta mundial efectiva. El mejoramiento de la eficiencia en la producción de las economías en desarrollo y del uso de la electricidad pueden desempeñar un papel clave en la reducción de las emisiones de gases de invernadero. Aunque las economías en desarrollo tal vez no vean muchos beneficios en destinar tan pocos recursos a reducir las emisiones *per se*, éstas tienen fuertes incentivos para acceder a tecnologías más eficientes en términos energéticos. Dado que la eficiencia de la energía en las economías en desarrollo tiende a ser relativamente baja, existe la posibilidad tanto de reducir las emisiones como de aumentar la eficiencia económica y los niveles de ingreso.

## Reformas legales y regulatorias

La mayoría de los gobiernos en la región han abierto sus economías al comercio y la inversión. Pocos son los países a los que no se puede acceder para la exploración y el desarrollo. La libre empresa está desempeñando un papel mucho más relevante en el desarrollo de recursos. Las empresas mineras estatales han comenzado a ser privatizadas, los mercados han sido desregulados y se han implementado cambios legislativos para fomentar la inversión privada. El éxito de dichas políticas es evidente en el cambio en la exploración mundial y en los gastos por inversión destinados a las economías en desarrollo, especialmente en América Latina. Aunque ha habido grandes avances en la creación de políticas y marcos legales coherentes con las decisiones eficientes en cuanto a la exploración, inversión y producción, existe preocupación con respecto a los derechos de propiedad y al riesgo de la soberanía, el acceso continuo a los terrenos mineros que se están explorando e implementando, la estabilidad política y social, y los derechos de las comunidades indígenas. La posibilidad de que los gobiernos cambien los términos de los acuerdos mineros es una de las principales preocupaciones de las compañías y en muchos países sigue siendo un gran impedimento para la inversión.

Existe la fuerte impresión de que la legislación minera y de exploración necesita ser derivada de una política nacional orientada a la minería. Las leyes relativas a la minería son sólo un componente de la regulación del sector minero. Otras reformas al sistema regulador de la minería pueden requerir cambios en otras leyes relacionadas con asuntos como la tierra, los impuestos, el agua, la inversión extranjera, las prácticas laborales, la seguridad y el medio ambiente. En muchas economías, el Ministerio de Minería –aunque es el primer responsable de la legislación minera– posee una jurisdicción limitada en lo que respecta a una política y asuntos reguladores más amplios. Dado lo anterior, la introducción de un nuevo régimen minero puede ser lento y conflictivo.

Debido a que existen muchos ministerios implicados, una reforma efectiva requiere un amplio apoyo dentro del gobierno. Una manera de facilitar la discusión y el acuerdo entre políticos, burócratas y empresas para una reforma efectiva es a través de la formulación de una política nacional minera, la cual ha de asistir eficazmente a los gobiernos en el bosquejo, adopción e implementación de una legislación minera. Sin previos lineamientos sobre lo que esa política debe ser, es decir, derivada de un proceso de consulta a aquéllos afectados o responsables de la implementación de los elementos constituyentes de la política, los esfuerzos de un solo ministerio para iniciar el bosquejo legislativo pueden verse plagados de demoras.

Una base legislativa y reguladora de la exploración y la minería debiera cumplir con cinco metas: proteger los intereses nacionales en términos de la optimización de los ingresos y de la extracción eficiente de los minerales; atraer la inversión extranjera de empresas competentes y responsables; dirigir de manera adecuada las relaciones entre el gobierno y la industria; brindar a las compañías una clara oportunidad de evaluar sus posibilidades comerciales; y ofrecer a la industria minera un negocio estable y un marco económico y regulador estable dentro del cual operar, y al mismo tiempo permitir que la inversión obtenga retornos aceptables.

El Foro de Minería ha abordado una serie de temas relacionados con el diseño de un régimen racional legal y regulador:

-La estabilidad política y legal es esencial.

-La transparencia en las leyes y la regulación, la administración racional y abierta, y la eliminación de los trámites burocráticos. La burocracia excesiva e ineficiente que provoca atrasos largos y costosos suele desincentivar la inversión. Lo anterior está conformado por la necesidad de lograr aprobaciones de muchos ministerios y organismos reguladores a distinto nivel de gobierno. En muchas economías se está adoptando la modalidad de aprobar proyectos "de una sola vez", lo que refleja la voluntad de mejorar la eficiencia de los procesos de aprobación.

–Seguridad de título, que abarca tres aspectos: la necesidad de que las autoridades provean áreas abiertas a la exploración para que no hayan reclamos conflictivos o problemas de dominio sin resolver; el claro establecimiento en la legislación que las compañías tienen el derecho a explotar los depósitos de recursos que hayan descubierto; y ninguna política de acceso a los terrenos o uso de éstos que pudiera excluir las actividades mineras. Los cambios en las políticas de acceso a los terrenos o uso de éstos desincentivan la industria, especialmente en los casos en que se han respetado todos los procedimientos y leyes existentes.

–Regímenes fiscales competitivos y transparentes. Las normas que permiten traspasar pérdidas de un ejercicio al siguiente y las tasas de depreciación que reflejan el costo total del capital son características importantes de un atrayente sistema impositivo. Las restricciones a la propiedad y control extranjeros (incluido los requerimientos de un socio local) son un fuerte desincentivo para la inversión.

–Restricciones en las áreas de exploración. En muchos países, la legislación restringe la cantidad de terrenos sobre los que una compañía puede tener títulos. Dichas prácticas pueden ser incongruentes con la exploración moderna. Una legislación abierta debiera proporcionar terrenos y tiempo suficiente para una exploración moderna y a gran escala.

–Gobiernos nacionales *versus* gobiernos regionales y locales. Tener que relacionarse con tantos grupos a diferentes niveles de gobierno es un fuerte desincentivo para la inversión. Este problema podría resolverse mediante una legislación que haga efectiva una política de coordinación formal, distribución del ingreso o que prohíba ciertas actividades por parte de los otros organismos regionales.

–Regímenes ambientales racionales. Aunque la mayor parte de la legislación minera que acaba de promulgarse incluye fuertes medidas para la protección del medio ambiente, existe muy poca orientación sobre los *standards* que han de cumplirse y cómo hacerlo. Las compañías corren el gran riesgo de quedar

expuestas a responsabilidad ambiental si esas disposiciones son vagas.

—Solución de conflictos. Los conflictos entre las partes implicadas deben ser resueltos por mediadores objetivos e independientes. En muchas economías existe preocupación frente a la parcialidad para resolver conflictos en favor de los intereses nacionales. Hay una alentadora tendencia hacia permitir el uso de los foros internacionales de acuerdo mutuo, como por ejemplo el arbitraje comercial internacional.

Las “buenas leyes” y los regímenes impositivos competitivos son necesarios, pero no suficientes para atraer y retener la inversión. Más importante aún es la manera en que se aplican las leyes y regulaciones y el sistema administrativo operante. Muchos países, a pesar de tener buenos sistemas legales y reguladores, no lograrán atraer inversionistas si los gobiernos no se comprometen a largo plazo ni tienen instituciones capaces de aplicar complejos regímenes reguladores de manera eficiente.

Un marco legislativo adecuado requiere sustentarse en un “buen departamento de minería”. Por lo general existe insuficiente capital humano en los ministerios pertinentes para administrar y hacer cumplir las disposiciones con eficacia. Relacionado con lo anterior está el tema de la disponibilidad de información geológica básica, la cual es inadecuada, está mal organizada y es de difícil acceso. Mientras que los códigos mineros y otras regulaciones pertinentes pueden establecerse dentro de un plazo relativamente breve, el proceso de formación del capital humano o la educación de los funcionarios puede tomar mucho más tiempo.

Otro tema importante es lo que la legislación minera debería abarcar. Por ejemplo, ¿debería ésta ser relativamente restringida o debería cubrir asuntos más amplios concernientes al medio ambiente, la seguridad y lo financiero? Por lo general, en las primeras etapas de implementación de una industria minera nacional, aunque es posible que exista un código minero adecuado, regulaciones más amplias que incluyan los derechos de propiedad, las transacciones financieras, los impuestos, el me-



dio ambiente, el cambio monetario, etc., pueden no existir o estar en sus primeras etapas de formación. ¿Debería el acuerdo hacer alusión a todos los temas concernientes a la actividad minera? Uno de los peligros de esta postura es que la legislación resultante no sea congruente con el acuerdo minero. Algunos aspectos ambientales y de seguridad son específicos para la minería, mientras que otros son compartidos con la industria en general. Sería sensato incluir al menos los temas ambientales específicos dentro de las disposiciones mineras.

Una postura vanguardista también debería incluir todos los aspectos del código minero inicial o el acuerdo minero, con la intención de reemplazarlos con la legislación general una vez que ésta se establezca. No obstante, lo anterior podría llevar a la incertidumbre. Las compañías por lo general realizan las actividades mineras sin una legislación ambiental o de seguridad, o bajo una legislación que brinda orientación inadecuada. Una postura que pueden tomar las compañías es anticiparse o ser pioneros en las regulaciones locales, o aplicar la mejor práctica internacional y permitir que el resto del país les siga.

### **Temas relativos a la comunidad local**

El impacto de la minería sobre las comunidades locales ha sido ampliamente tratado en las reuniones del Foro de Minería más recientes. El siguiente análisis se centra en las reuniones del Foro de Minería y en la Mesa Redonda de Minería del Banco Mundial, realizada en marzo de 1997. Cada vez se implementan más minas en áreas remotas que han tenido muy poco contacto previo con la civilización moderna y la actividad económica.

¿Cuál es la responsabilidad de la compañía minera hacia las comunidades locales y cómo debería esa compañía enfrentar dichas responsabilidades? Una visión es que esa compañía debería asumir la responsabilidad directa de la salud, educación, vivienda y progreso económico, aunque existen riesgos en esta visión paternalista, ya que puede formarse una cultura de la

dependencia si las compañías usurpan las funciones propias de los gobiernos locales (o incluso nacionales). Cuando los precios son altos, las compañías pueden invertir en infraestructura social y económica, pero cuando éstos (o la productividad) disminuyen, la carga "social" podría causar el fracaso de dicha compañía, con trágicas consecuencias para el nivel de vida de esa localidad. La postura paternalista puede inducir a las compañías a invertir los escasos fondos en iniciativas de negocios locales no rentables y mal concebidos, en vez de destinarlos a mantener la competitividad del proyecto minero.

La principal función de las compañías mineras es explotar los depósitos minerales en forma eficiente y maximizar las ganancias a largo plazo dentro de las restricciones impuestas por la sociedad. Las compañías mineras no son un sustituto del gobierno eficiente y eficaz en ninguno de sus niveles. Sin embargo, las compañías enfrentan un dilema cuando no existe un gobierno local o cuando los impuestos recaudados por el gobierno se despilfarran o son malversados; estas prácticas tienen implicancias negativas para la aceptación social a largo plazo y la supervivencia del proyecto.

La pregunta que surge tiene relación con cuáles compañías serán capaces de reducir el riesgo. Que el proyecto sea sustentable a largo plazo (y complete su vida sin contratiempos inesperados en las operaciones ni grandes cambios nocivos para el medio ambiente), depende en gran parte de la manera en que se estructura el proyecto y el modo en que la compañía se integra a la comunidad local.

La creciente aceptación de un proyecto por parte de la comunidad local depende de lo bien que el proyecto satisfaga las expectativas *a priori*. Un proyecto puede dejar de cumplir con las expectativas ya sea porque los beneficios que entrega están lejos de las expectativas o porque las expectativas iniciales eran muy altas.

Es importante que las rentas entregadas al gobierno sean invertidas de manera productiva en bienes que puedan brindar suficientes ganancias sociales, para así complementar el decre-

ciente flujo de ingresos provenientes de la actividad minera, debido a que los yacimientos de mineral están acabándose. Los proyectos tienen una vida limitada, y para evitar que el desarrollo local decline después de la actividad minera, se deben implementar otros bienes y actividades capaces de generar riquezas. Dichas inversiones pueden ser realizadas por compañías, pero normalmente son llevadas a cabo por los gobiernos con el dinero de los ingresos impositivos. Existe la preocupación de que los regímenes impositivos se han vuelto demasiado competitivos, con una insuficiente cuota de participación en las rentas de la minería y que son destinadas al gobierno para que éste las invierta en el desarrollo económico. La distribución apropiada de las rentas es un determinante crucial de la sustentabilidad de la minería en los países en vías de desarrollo y en el lugar que ocupa la minería en "las estrategias de desarrollo nacional".

La sustentabilidad de la actividad minera dependerá del alcance y calidad de los beneficios entregados a los inversionistas locales. Si el gobierno es corrupto o incompetente, los ingresos pueden malgastarse y los socios locales no se beneficiarán demasiado del proyecto, y se llevarán todos los costos. A las compañías les interesa ver que las ganancias de las actividades mineras sean utilizadas de manera más eficiente, lo que también podría ir en favor de las compañías que desempeñan un papel más directo en la entrega de beneficios a la comunidad local. Por ejemplo, el nivel de beneficios sociales por concepto de ingresos impositivos puede ser mayor si este ingreso es invertido directamente en proyectos de infraestructura de alto rendimiento por la misma compañía, en vez de ser canalizados a través del gobierno.

Las características de los proyectos mineros nacionalizados en el pasado entregan algunas nociones sobre el modo en que han de estructurarse las operaciones y dirigirse la interacción con la comunidad local y el gobierno que les acoge. Operaciones enclavadas en territorio extranjero, que solían prevalecer en el pasado, han demostrado correr un alto riesgo de soberanía. Las operaciones que parecen menos susceptibles de correr

riesgos son aquéllas con muchos "amigos y partidarios"; en otras palabras, compañías que han trabajado para unir sus intereses con los de los inversionistas locales, quienes posiblemente no poseen derecho alguno sobre el proyecto. De esta manera, si un gobierno cambia las reglas, perjudica no sólo los intereses extranjeros, sino también los intereses de grupos influyentes en el país anfitrión. Además, la ampliación del círculo de amistades más allá del gobierno de turno y sus partidarios es una política más sustentable a largo plazo, pues considera el cambio político y social, y evita el problema de verse demasiado asociado con ciertos regímenes y círculos de poder.

La identificación de los partícipes en un proyecto suele ser difícil, aunque algunos son evidentes (accionistas, gobiernos, pueblos indígenas, trabajadores, financistas, clientes, etc.). Sin embargo, otros son menos evidentes. ¿Deben las Organizaciones No Gubernamentales (locales o internacionales, orientadas hacia el medio ambiente o el desarrollo) ser consideradas como partícipes? Las partes involucradas pueden definirse como un "grupo de personas que puede perjudicar o ayudar a un proyecto". Todos esos grupos deben ser consultados o deben participar en el proyecto. Existe el riesgo de ignorar ciertos grupos que se consideran partes interesadas y que podrían afectar negativamente la rentabilidad del proyecto. Desde este punto de vista, es preferible una definición amplia de partícipe en un proyecto que una restringida. En general, las compañías deberían utilizar canales formales e informales de comunicación cuando se trata de negociar con las partes involucradas. También es importante fomentar las comunicaciones entre los grupos interesados. La comunicación con los inversionistas locales fue esencial para asegurar que las expectativas en cuanto a costos y beneficios del proyecto fueran realistas.

Las compañías debieran asumir una actitud activa para integrarse a la comunidad. Existe una solución de transacción entre los costos inmediatos de proceder de este modo *versus* la capacidad de ganar utilidades aceptables a más largo plazo. Entre los importantes nexos que una compañía puede forjar para pro-

teger sus intereses a más largo plazo están la provisión de beneficios directos y tangibles para la comunidad local. La compañía no necesita desempeñar un papel directo en la provisión de beneficios locales, pero puede preferir que los gobiernos empleen los ingresos impositivos para otorgar dichos beneficios. Sin embargo, si los beneficios no son palpables, el impacto negativo puede ser mayor sobre las compañías que sobre un gobierno central remoto.

Por ello, las compañías debieran desempeñar un activo papel en asegurarse de que los ingresos sean utilizados de manera eficiente, logrando así beneficios locales que compensen los costos locales. Si los gobiernos anfitriones o locales son corruptos o ineficientes, llegando a malgastar los ingresos, el proyecto no generará beneficios tangibles de desarrollo económico y social, corriendo el riesgo de que la minería bajo los acuerdos vigentes de propiedad y administración ya no sean aceptables para los grupos influyentes de la comunidad local. Allí donde los gobiernos locales son ineficientes, las compañías debieran considerar otros mecanismos para otorgar beneficios sociales, ya sea a través de fondos administrados por los grupos locales o las ONG o, por último, otorgarlos ellos mismos de manera directa.

Cada vez que sea posible, las compañías debieran considerar la utilización de fuerza laboral, administración, servicios y proveedores locales. Ello es especialmente beneficioso si los proveedores locales son competitivos. No obstante, aunque los productos locales estén bajo los *standards* internacionales, comprar el producto nacional puede resultar beneficioso. Esta práctica aumenta los grupos o individuos que se benefician directamente del proyecto y cuyos intereses se verían perjudicados por las nocivas acciones del gobierno.

La estructura de la propiedad del proyecto también puede ser empleada para disminuir el riesgo. Por ejemplo, debiera fomentarse la compra de acciones a nivel local. Obviamente el gobierno local puede también hacerlo y en muchas ocasiones ha tenido participación de capital en los proyectos, pero ello no siempre ha evitado las acciones unilaterales para "aumentar su

participación de capital". Debiera fomentarse la creación de sociedades comerciales e involucrar tanto a las compañías locales influyentes, compañías importantes (locales o nacionales) en otros sectores estratégicos o claves de la economía que les acoge, grupos locales y particulares. Involucrar a una institución financiera local importante para que financie el proyecto también puede significar la inclusión de otro influyente conjunto de intereses locales en los intereses del proyecto.

Además de su impacto económico, los proyectos mineros tienen un conjunto de impactos a nivel social, cultural, político y ambiental. Incluso en esos ámbitos, el proyecto puede encontrar adeptos. En diversas materias, los intereses de la compañía y los de la comunidad local no se oponen. Las compañías y los grupos locales pueden tener un interés común en conservar el entorno del lugar. Incluso pueden trabajar juntos para abordar los problemas preexistentes o el impacto ambiental del proyecto mismo. En un número creciente de situaciones, las compañías mineras emplean el conocimiento local o tradicional en el manejo del medio ambiente. Por un costo razonable, la compañía puede enseñar mejores prácticas mineras y ambientales a pequeños mineros de la zona, lo que es un beneficio para el medio ambiente. Los proyectos mineros y los predios circundantes pueden facilitar los programas de conservación.

Las compañías también pueden proponerse ser una fuerza positiva para el progreso social, mediante la adopción de procedimientos ambientales y de seguridad adecuados, capacitación laboral y programas educativos más amplios, auspicio y apoyo a actividades locales, participación en asociaciones del país anfitrión, etc. Mediante lo último, la compañía puede involucrarse activamente en el proceso de reforma económica y social, sin exponerse directamente a la ira de los gobiernos existentes y los círculos de poder.

El tema de la minería a pequeña escala o de manera artesanal se ha vuelto cada vez más importante gracias a la mayor inversión en la minería a gran escala en diversos países. Puede ser más fácil acomodar la minería a pequeña escala durante la fase

de exploración, y los pequeños mineros pueden incluso servir a las compañías encargadas de esta fase. Sin embargo, una vez que han comenzado las operaciones mineras, surgen más preocupaciones. La política de retirar a los pequeños mineros puede ser menos efectiva que las políticas cuya finalidad es acomodar a los mineros a pequeña escala. Compañías como Placer Dome han intentado trabajar con mineros artesanales y ajustar sus intereses; lo anterior se ha traducido en educación, protección de sus derechos (tradicionales o legales), etc. Han adoptado la postura de que si el grupo está allí, éste posee derechos.





## PREOCUPACIONES AMBIENTALES EN LA INDUSTRIA MINERA

WILLIAM M. HAYES\*

Un tema tan importante como este debe abordarse en el contexto de un mundo multicultural, interdependiente y en desarrollo en el que es muy válido el objetivo, compartido por todos, de mejorar la calidad de vida. Debemos hacer frente directamente, y sin temores, al interminable debate sobre la compatibilidad del crecimiento económico y la protección del medio ambiente. Un ejemplo de dicha compatibilidad es Chile. Durante los últimos diez años la economía chilena, con la minería como componente importante, ha crecido a una tasa de 7% al año. De este modo, en el último decenio la economía ha duplicado su tamaño. Durante el mismo período, se ha promulgado una legislación sobre el medio ambiente que representa un verdadero hito, y la conciencia ambiental se ha acrecentado de un año a otro. Mucho queda por hacer en ambos frentes, sin embargo en los dos casos se avanza hacia una mejor calidad de vida. En mi opinión, el crecimiento y la protección deben abordarse en el contexto de un desarrollo sostenible.

Este es un término que esconde muchas ideas y, por lo tanto, necesita explicarse en mayor detalle. El concepto de desarrollo sostenible, que tuvo su origen en el informe Brundtland y que recibió ímpetu en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro (1992), ha sido adoptado por numerosos países en desarrollo. La clave para el desarrollo sostenible es la utilización de los recursos respetando las necesidades de las generaciones futuras. Dicho de otra manera, una gestión actual de los recursos que no sea

---

\* Presidente de Placer Dome Latin America, Canadá.

perjudicial para quienes deban satisfacer sus necesidades en el futuro.

En el caso de la industria minera, una mirada retrospectiva nos revela que el decenio de 1970 fue de cierta manera un período en que se despertó la conciencia de la importancia del medio ambiente y su protección.

En una segunda etapa, durante la década de los ochenta, la industria ya había logrado considerables avances, con una clara comprensión de que el mero cumplimiento de los reglamentos y las normas no era, ni sería, suficiente.

En la actualidad, ya bien avanzada la tercera etapa, nos proponemos llegar más allá de una responsabilidad distante, indiferente: nuestro objetivo es ampliar el alcance de la gestión empresarial, de modo de incluir el mejoramiento de la calidad de vida como resultado de la actividad comercial e industrial. En breve, se trata de que la empresa tome conciencia de sí misma como miembro de la comunidad que la acoge, y que también se reconozca como protagonista de un mejor presente y futuro para esa comunidad.

Desafortunadamente, en el movimiento ambiental hay quienes han llegado a la conclusión de que la minería, como instrumento de explotación de un recurso en vías de agotarse, es esencialmente incompatible con la protección del medio ambiente y con el desarrollo sostenible. Igualmente desafortunado es el hecho de que hay en nuestra industria quienes ven en la protección del medio ambiente y en el desarrollo sostenible solamente un emblema de las fuerzas hostiles a la minería. No nos hacemos ningún favor si rechazamos la noción del desarrollo sostenible mientras los gobiernos de los países en desarrollo intentan estructurar sus políticas económicas y sociales encuadrados en ese marco.

No hay razón para que nos cause inquietud el desarrollo sostenible, aunque a veces la retórica puede sonar poco práctica y abstracta. De hecho, llevamos a cabo el desarrollo sostenible esforzándonos por lograr el nivel de producción más eficiente y sin malgaste, el grado más alto de protección ambiental

y la distribución equitativa de los beneficios sociales de nuestros proyectos. Esa es esencialmente la definición del desarrollo sostenible: una integración equilibrada y de alta calidad del funcionamiento económico, ambiental y social.

Me centraré en tres aspectos e inquietudes del desarrollo sostenible: la participación pública en la toma de decisiones, la distribución de la riqueza, y las condiciones ambientales y sociales con posterioridad al cierre de la mina.

En primer lugar, la consulta pública. Debemos escuchar las necesidades, intenciones y expectativas de todas las partes interesadas a las que afectan nuestras actividades. En los diseños de nuestros proyectos y en las medidas que tomamos deben abordarse de manera visible y a fondo las legítimas inquietudes expresadas por medio de un programa de efectiva participación pública.

Igualmente importante será la necesidad de que las autoridades locales que otorgan los permisos, ya sean centralizadas o descentralizadas, actúen en forma expedita y razonable al llevar a cabo sus obligaciones. Como todos sabemos, los proyectos mineros actuales tienden a ser grandes y costosos, y por consiguiente las demoras innecesarias afectan a los costos y disminuyen el atractivo del proyecto. El proceso de autorización debe concentrarse en dudas legítimas, científicamente fundadas, en relación con el proyecto en cuestión. No producirá buenos resultados confundir necesidades de desarrollo válidas, pero que no atañen al área del proyecto, con la respuesta que se dé a las solicitudes de permisos o con las negociaciones que se lleven a cabo al respecto.

Es también muy importante que tanto quienes regulan como quienes deben cumplir las normas contraten a suficientes profesionales técnicamente idóneos para así asegurar la validez del proceso y el resultado deseado. Debo hacer mucho hincapié en el hecho de que la protección del medio ambiente es un tema muy complejo que exige más idoneidad técnica y menos emotividad.

Quisiera instar a las autoridades pertinentes a considerar

seriamente la implementación de un sistema de “una ventanilla” al proceso de otorgamiento de los permisos. Es importante que las políticas de cualquier gobierno sean claras y consecuentes en su aplicación y que las disputas burocráticas internas no influyan en el resultado de inversiones importantes en el futuro de todos los interesados. Además, facilita el proceso, puesto que el inversionista no tiene que prepararse para tener que actuar en muchos frentes, a menudo confusos, con quienes regulan.

En segundo lugar, la distribución de la riqueza. El desarrollo sostenible exige que una proporción justa de los beneficios económicos de la minería vaya a las comunidades locales y no en forma desmesurada a los centros metropolitanos. En el modelo tradicional, el gobierno recibe ingresos de las operaciones industriales, como la minería, en forma de impuestos, y luego proporciona beneficios sociales a la población que vive en las vecindades de dichas operaciones; sin embargo, el modelo aún no funciona bien en muchos países en desarrollo. Se pierden demasiados ingresos tributarios, de modo que una cantidad relativamente pequeña regresa efectivamente a las comunidades locales.

A las compañías mineras internacionales les interesa la estabilidad política, que se ve amenazada por una distribución no equitativa de la riqueza, y además contar con un amplio apoyo público. Nos interesa, por lo tanto, promover una distribución justa y equitativa de los beneficios de la minería, ya sea mediante un eficaz encauzamiento de los impuestos hacia las comunidades locales o mediante gastos sociales de las compañías, preferentemente en lugar de los impuestos.

En tercer lugar, las condiciones ambientales y socioeconómicas con posterioridad al cierre. La pregunta fundamental con respecto a cómo se relaciona la minería con el desarrollo sostenible es la siguiente: ¿qué queda después del cierre de la mina? ¿Un hoyo en el suelo, un camino que no va a ninguna parte y un recuerdo de tiempos mejores que se desvanece? De ser así, es cuestionable la aceptabilidad de la industria a largo plazo.

La industria minera necesita demostrar que sus actividades

son compatibles con los lugares vírgenes, con el bosque pluvial, con la biodiversidad, con la vida acuática. ¿Cómo lo hacemos? Explotamos y hacemos utilizables nuestras minas, respetando y protegiendo esos valores ecológicos. Desgraciadamente, queda aún la tarea de convencer a gran parte del mundo, y una falla puede afectarnos enormemente. Un nivel permanentemente alto de desempeño ecológico es la clave fundamental para lograr una aceptabilidad a largo plazo.

El desarrollo sostenible tiene una dimensión tanto social como ambiental. Al respecto, la minería también será juzgada según lo que deje tras de sí una vez que ocurre el cierre de las minas. ¿Tienen los habitantes de la región en que está situada la mina mejores niveles educacionales y de salud y, por lo tanto, pueden gozar de una vida más productiva y satisfactoria, incluso cuando la mina que contribuyó a crear esas mejores condiciones ya no está en funcionamiento? ¿Están las actividades comerciales o industriales que se iniciaron en respuesta a las oportunidades ofrecidas por la mina en situación de continuar en otros mercados y con otros clientes después del cierre de la mina? ¿Es posible dar otros usos económicamente beneficiosos a la infraestructura física que se desarrolló para la explotación de la mina?

Podemos y debemos demostrar que el legado de la minería consiste en la realización de mejoras sociales y económicas sostenibles. Daré un ejemplo de actividades iniciadas aquí en Chile debido a la minería y que sobrevivirán por largo tiempo a la propia explotación minera. En Copiapó hay dos instituciones académicas, una creada hace tiempo y otra que comienza sólo ahora. La primera, la Escuela San Lorenzo, educa diariamente a unos 635 estudiantes desde kindergarten hasta la enseñanza media. Aproximadamente dos terceras partes de los estudiantes provienen de familias asociadas con las dos compañías fundadoras de la actividad minera, mientras que hasta una tercera parte proviene de la comunidad en general no vinculada a la minería. La segunda institución es el recientemente fundado Centro Minero Internacional de Capacitación y Tecnología. Se

trata de un proyecto respaldado por un conjunto importante de compañías mineras, la Universidad de Atacama y los gobiernos de Chile y Canadá. Capacitará a 200 mecánicos de motores diesel, electricistas y varios otros técnicos. Los beneficios de estas dos instituciones perdurarán más en el tiempo que las minas que indujeron su creación y permitirán que una población con mejor nivel educacional se prepare para lo que venga después de la mina.

Un segundo ejemplo sería el proyecto de explotación de oro de Las Cristinas en Venezuela, que incluye limpiar un área ya contaminada con mercurio a causa de una actividad minera no regulada y la reubicación de los pequeños mineros en un sector de la concesión donde puedan continuar obteniendo su sustento económico con las tecnología y las técnicas mineras más modernas puestas a su disposición.

La industria minera ya acepta el desarrollo sostenible. Hemos obtenido el acceso a gran parte del mundo que anteriormente nos estaba vedado. Podemos escoger entre varias opciones para establecer cierto grado de seguridad para nuestras inversiones. Lo que hay que determinar es si podemos mantener a largo plazo nuestra bienvenida en todo el mundo. En definitiva, se nos juzgará de acuerdo a la calidad de nuestro desempeño, no sólo desde el punto de vista técnico y económico sino también del ambiental, el social y el ético. La industria minera se halla en un punto fundamental de desafío y oportunidad, y tenemos la capacidad de influir en la forma en que el mundo nos juzgue y de mantener a largo plazo la acogida que se nos brinde.

Todos los interesados —el inversionista y el que lleva a cabo la explotación, el regulador y el público en general— deben proceder como partes con intereses comunes, de una forma profesional y positiva y no como adversarios emocionales. Como señalé al comienzo, el objetivo es una mejor calidad de vida compartida por todos. No se hará realidad sin salvaguardas prudentes.

V

AMERICA LATINA Y ASIA-PACIFICO





## ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICA: EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA

ENRIQUE V. IGLESIAS\*

Las relaciones transpacíficas han crecido rápidamente en años recientes. El intercambio comercial entre nuestras regiones ha aumentado, las oportunidades de inversión se han multiplicado y el flujo de información y tecnología que cruza el Pacífico crece día a día. Este mayor contacto comercial, que todavía es incipiente, crea una interdependencia cada vez más grande entre nuestras economías, lo cual a su vez es la base de la creciente asociación que une a nuestros gobiernos, nuestros mundos empresariales y nuestros pueblos, asociación que sin duda alguna nos ayudará a incrementar mutuamente nuestro desarrollo. El compromiso de fortalecer nuestra asociación transpacífica se observa claramente en el dinamismo de los foros tales como APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) y PECC (Pacific Economic Cooperation Council), que reúnen a países profundamente diversos en términos de población, riqueza económica, cultura y política, pero que todos comparten un objetivo común: mantener el desarrollo y promover un mejor entendimiento transpacífico, contribuyendo de esta forma al desarrollo de la economía mundial. Además, la propia diversidad hace que el intercambio entre ambas regiones sea una experiencia excepcionalmente productiva, con potencial para grandes beneficios mutuos.

La participación de América Latina en esta asociación no se limita a la incorporación formal de Chile y México como miembros de APEC, ni a su participación activa, junto con Colombia

---

\* Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

y Perú, en los distintos comités que integran PECC. Tampoco se limita a aquellos países de Hispanoamérica que anteriormente tenían litoral en la Cuenca del Pacífico. Esto se debe a que, en América Latina, estamos presenciando un avance sin precedentes hacia una integración más estrecha de nuestras economías, de modo que todos compartimos cada vez más las costas del Océano Pacífico y todos miramos a la Cuenca del Pacífico en busca de nuevas oportunidades comerciales. Esto se advierte claramente en Latinoamérica, región en la que MERCOSUR (Mercado Común del Sur) está abriendo una "ventana hacia el Este" merced a su reciente asociación de libre comercio con Chile y Bolivia, tratando al mismo tiempo de proseguir negociaciones para establecer una zona de libre comercio con los países de la región andina. Más aún, la ubicación geográfica de América Latina le permite servir de puente entre los mercados oriental y occidental, ahora que la economía mundial se globaliza cada vez más.

Latinoamérica encuentra en nuestra creciente asociación transpacífica una oportunidad para extender sus lazos económicos mucho más allá de los que mantiene con sus socios comerciales tradicionales de Europa y América del Norte. Las relaciones transpacíficas constituyen una importante frontera nueva para Hispanoamérica y, quizás, una de las perspectivas más prometedoras de estos vínculos yace en el futuro de las relaciones entre el Este asiático y América Latina. Esta es una zona de las relaciones internacionales que no se ha estudiado muy ampliamente, pero que sin duda merecerá una mayor atención en los años venideros, mientras vamos descubriendo el enorme potencial que aún queda por aprovechar en esta relación entre las dos regiones.

## Lazos más estrechos mediante la globalización

¿Qué es lo que acerca a nuestras dos regiones? Sin duda es la rápida globalización de la economía mundial que hemos presenciado en las décadas recientes. La globalización denota una tendencia a una mayor apertura, la desreglamentación de los mercados y la integración económica *de facto* entre las economías nacionales, todo lo cual ha brindado al mundo medio siglo de prosperidad sin precedentes. Hay tres fuerzas, en particular, que han contribuido a esta tendencia. Primero, la liberalización comercial, la desreglamentación del mercado y una mayor movilidad de capitales entre los países y a través de continentes, factores que han abierto vastas oportunidades nuevas para la especialización internacional. Segundo, la rebaja de los costos del transporte y las importantes innovaciones introducidas en la tecnología de la información y las comunicaciones han dado lugar a un vigoroso estímulo adicional a la integración del mercado. Finalmente, están las fuerzas dinámicas de la competencia –desatadas por los dos fenómenos antes mencionados– que han inducido grandes transformaciones productivas.

Los cambios mundiales en favor de la liberalización y la mayor competencia por la conquista de mercados, han obligado a los gobiernos y jefes empresariales a considerar con mayor detenimiento la conveniencia de llegar a la diversificación del mercado. Para asumir los desafíos y aprovechar las oportunidades de una economía mundial cada vez más globalizada, es preciso estar dispuestos a dirigir la atención hacia nuevos mercados de exportación, y buscar continuamente las mejores fuentes de importaciones, tecnología y capital de inversión. En un mundo en que los mercados emergentes presentan un desafío al poderío de los gigantes económicos tradicionales, es a la vez necesario y conveniente diversificar nuestros lazos económicos. En el transcurso de los años noventa, los países en desarrollo, y particularmente los de Asia, han sido el punto focal del crecimiento de la economía mundial. El producto en los países en desarrollo ha aumentado en más del 5% anual en promedio,

comparado con sólo el 2% registrado en los países industrializados, y lo más probable es que la tendencia continúe hasta bien entrado el próximo siglo.

Lo que debemos hacer es adaptarnos a la variabilidad del contexto económico: ya no podemos darnos el lujo de limitar los esfuerzos comerciales a nuestros socios económicos tradicionales de América del Norte y Europa. En realidad, es preciso buscar nuevas oportunidades en mercados hasta ahora no explorados. Una es nuestro propio mercado intrarregional de América Latina, cuya explotación ha mejorado debido, en parte, a iniciativas dinámicas de integración regional, como MERCOSUR. Otra oportunidad se encuentra naturalmente en Asia. Del mismo modo, la reciente renovación del crecimiento en Latinoamérica ha estimulado a los países asiáticos a dar una mirada más atenta a nuestra región en su búsqueda de nuevas oportunidades de exportación e inversión. Ahora que los vínculos en materia de transporte y comunicaciones son cada vez mejores y más veloces a través del Pacífico, ya no estamos separados por el océano; más bien —en las palabras del Presidente Eduardo Frei, de Chile— debemos considerar que el Pacífico es una “hi-drovía ilimitada hacia nuevos mercados”.

### **¿Cuáles son nuestros intereses y qué podemos ofrecer a nuestros socios asiáticos?**

El creciente interés de América Latina en Asia no debe sorprendernos. La globalización ha abierto las puertas a un área que incluye algunas de las economías más prósperas, de las más grandes y de las de crecimiento más rápido en el mundo. Entre los veinte países importadores más grandes del mundo, se encuentran ocho de las economías asiáticas<sup>1</sup>. Japón es una potencia económica ya bien establecida, pero algunas otras eco-

---

1 Japón, República de Corea, China, Hong Kong (China), Singapur, Taipei China, Malasia y Tailandia.

nomías están llegando rápidamente a los niveles de vida de los países industrializados. El ingreso per cápita de Singapur es ahora igual al de Japón, y superior al de la mayoría de los países de Europa occidental, incluidos Alemania, Francia y el Reino Unido. El crecimiento económico registrado en el Este y Sudeste asiático ha promediado 7% anual durante los diez últimos años, pero hay economías, como la de China, que han crecido mucho más rápido que eso. Y aun cuando numerosos países todavía permanecen en un nivel de desarrollo más modesto, su potencial mercantil es enorme. Los miembros asiáticos de APEC tienen una población combinada de 1.700 millones, lo que es tres veces más que la de América Latina.

No es de extrañarse, pues, que los gobiernos y la comunidad empresarial latinoamericanos estén deseosos de ampliar sus relaciones comerciales y políticas con esa región. Asia es atractiva no sólo como destino para las exportaciones iberoamericanas, sino igualmente como fuente de capital y conocimiento. Varias economías asiáticas han acumulado enormes sumas de ahorro en años recientes y se encuentran desarrollando empresas multinacionales de calidad internacional, lo que hace que los inversionistas asiáticos adquieran un perfil cada vez más destacado en los mercados internacionales. Los nuevos mercados de exportación y las nuevas fuentes de capital y tecnología han pasado a ser vitales para el sostenimiento del actual proceso de transformación de América Latina.

Es importante señalar que Latinoamérica ha experimentado cambios trascendentales en el último decenio. Hace apenas quince años la región seguía caracterizándose por economías cerradas y haciendo grandes esfuerzos para mantener un modelo de sustitución de importaciones para su desarrollo que la iba dejando cada vez más agotada. La prolongada crisis de la deuda que América Latina sufrió en la primera parte de los años ochenta fue un importante factor catalizador para la radical transformación que experimentó la política económica de la región. La tendencia general hacia la globalización en la economía mundial añadió una urgencia adicional a la necesidad de cambio.

De ahí que, a partir de la mitad del decenio de los años ochenta, y en algunos casos incluso antes, los países latinoamericanos comenzaron a implantar variadas y profundas reformas estructurales en materia de comercio internacional, mercados financieros, política fiscal y monetaria, privatización, mercados laborales y sistemas de seguridad social. La intervención del Estado en la economía fue reducida mediante la desreglamentación y la privatización masiva, con lo que se daba luz verde al sector privado para recuperar y fortalecer su función como principal fuerza motriz del crecimiento económico. El ajuste macroeconómico contó con la ayuda de una gestión fiscal prudente y de la aplicación de estrictas políticas monetarias en toda la región. Juntos, estos esfuerzos de reforma han dinamizado los mercados y la actividad empresarial en general y, naturalmente, han aumentado la interacción con la economía mundial, induciendo al mismo tiempo la integración espontánea de los mercados regionales.

Quizás el cambio más espectacular y rápido que se ha producido en las economías latinoamericanas en los años recientes es el referente a la política comercial. Desde fines de los años ochenta, los países latinoamericanos y caribeños han adoptado una estrategia integral de liberalización comercial, que ha incluido medidas unilaterales, compromisos multilaterales e iniciativas regionales. La liberalización comercial unilateral ha dado como resultado la considerable reducción de los aranceles de importación en la región, así como estructuras arancelarias más uniformes y la eliminación de muchas de las barreras no arancelarias al comercio. El arancel promedio de importación en la región ha declinado, pasando del 45%, en los años previos a la reforma, al 13% a mediados de los años noventa. En la reciente Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, América Latina fue la única región en desarrollo que consolidó el 100% de sus tarifas; además, la región se encuentra ahora abocada a cumplir con las nuevas disciplinas comerciales integrales que han surgido de esa histórica ronda.

Como parte de su liberalización comercial, los países lati-

noamericanos han procurado emprender, además, una serie completa de iniciativas de integración subregional, desde la creación de sencillas áreas de libre comercio hasta uniones arancelarias bien desarrolladas. Estas iniciativas ya no están más concebidas con un enfoque "hacia el interior", sino que se caracterizan por una adhesión estricta al regionalismo abierto, lo que fomenta la competencia y, por ende, aumenta la productividad en mercados nacionales, para lograr el beneficio obvio del consumidor y la salud de la economía en general. De hecho, puede decirse que los países latinoamericanos han usado la integración regional, en parte, como plataforma a fin de prepararse para un mejor desempeño a nivel mundial. Las reformas económicas han contribuido a un vuelco en nuestras economías, que todavía se encuentran en proceso de consolidación:

-Primero, el Producto Interno Bruto (PIB) creció en América Latina a un promedio de 3% durante el período 1990-1996. A diferencia del escaso 1% registrado en los años ochenta, para 1997 se pronostica un crecimiento del 4% para la región en general, lo que todavía es demasiado bajo -inferior al típicamente registrado antes de la crisis de la deuda- pero por cierto alentador.

-Segundo, después de las cifras de inflación de tres dígitos que hubo a fines de los años ochenta, ésta ha declinado al 19% en 1996. En muchos países, la inflación anual no pasa ahora de niveles de un dígito, y la pronta convergencia con las tasas internacionales se ha convertido ahora en una meta realista. Esto se debe en parte a una gestión monetaria superior y a mejores saldos fiscales; en 1996, el déficit fiscal promedio ponderado según la población se estimó en 1,5% del PIB para la región en general.

-Tercero, y en respuesta al mejor entorno macroeconómico, la inversión interna bruta, que se contrajo en un 3,2% anual en promedio durante los años ochenta, ha crecido a un robusto 6,1% anual en los años noventa.

-Cuarto, el desempeño comercial de la región ha mejorado en forma significativa. El crecimiento de las exportaciones prácticamente se ha duplicado, pasando del 4,9% anual en los años

ochenta a 8,3% entre 1990 y 1996. Entretanto, las importaciones han crecido con mayor rapidez, en más del 14% anual en promedio durante los años noventa. El comercio total, como porcentaje del PIB de la región, se ha duplicado en los últimos diez años, pasando del 18% en 1986 al 36% en 1996, lo cual indica claramente que hay una mayor apertura comercial.

—Quinto, América Latina ha logrado un considerable mejoramiento de su credibilidad en la comunidad financiera internacional y, como resultado de ello, ha logrado captar grandes entradas de capital extranjero. Los ingresos de capital privado (medidos en dólares estadounidenses constantes desde 1990) han aumentado de un promedio de 10 mil millones de dólares al año entre 1983 y 1990, a 43 mil millones al año en el período 1991-1996. En 1996 solamente, estos ingresos alcanzaron una cifra estimada de 62 mil millones de dólares. Los inversionistas no sólo se han beneficiado de los incipientes mercados de capital de la región, sino que han invertido directamente en instalaciones productivas con miras a aprovechar el potencial de crecimiento de la región y sus mercados en constante aumento. La inversión directa extranjera ha promediado 17 mil millones de dólares anuales en los años noventa, lo que equivale a más de un tercio del total de entradas de capital.

De modo que esto es lo que ofrecemos hoy a nuestros socios asiáticos: mercados abiertos, crecientes y cada vez más integrados, y economías estables en las cuales se puede invertir. Asia necesita nuestros mercados para sostener sus actuales niveles de crecimiento, del mismo modo que nosotros necesitamos los mercados, el capital y la tecnología asiáticos para sostener nuestro propio desarrollo. La reunión de PECC XII demuestra claramente el interés mutuo en la ampliación de los lazos entre las dos regiones. Este interés es también cada vez más evidente en el creciente dinamismo del comercio y en el flujo de inversiones que se registran entre ambas regiones. Pero, como lo sugieren las cifras, todavía queda mucho por ampliar en nuestros lazos.



## **Relaciones comerciales: vínculos crecientes, desafíos pendientes**

El comercio total entre América Latina y los miembros asiáticos de APEC creció casi cuatro veces en la década pasada; el intercambio en ambos sentidos alcanzó a casi 50 mil millones de dólares el año 1996<sup>2</sup>. Desde 1986, el comercio ha crecido a una tasa media del 15% anual. Estas cifras ratifican, por cierto, la creciente fortaleza de los vínculos económicos que se han establecido entre nuestras dos regiones. Pero también ocultan algunas características importantes de nuestras relaciones comerciales que no deben pasarse por alto y que sugieren que todavía queda mucho potencial no explotado en nuestros vínculos comerciales.

En primer lugar, desde sus comienzos muy modestos, el comercio entre las dos regiones ha ido en constante aumento. Los países asiáticos miembros de APEC representan casi el 10% del comercio total de América Latina, y esa proporción ha crecido poco en el último decenio. Esto significa que el crecimiento comercial entre ambas regiones, aun cuando es impresionante por sí mismo, no ha incrementado la importancia relativa de Asia como socio comercial para América Latina. Sin embargo, esto se debe, principalmente, a que el crecimiento en nuestro comercio con Japón ha sido lento, y a que como consecuencia se ha reducido la proporción de ese país en el comercio total latinoamericano; muchas otras economías asiáticas han aumentado su participación en forma sustancial, aunque suele ser pequeña todavía.

---

2 En este trabajo, América Latina incluye Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y los seis países centroamericanos de habla hispana. Los miembros asiáticos de APEC son: Brunei Darussalam, China, Hong Kong (China), Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Singapur, Taipei China y Tailandia. En los siguientes análisis de las relaciones comerciales entre las dos regiones, el término Asia se refiere a estos países.

Además, la mayor parte del crecimiento reciente registrado en el comercio entre las dos regiones se ha debido al crecimiento extraordinariamente alto que han tenido las importaciones latinoamericanas desde Asia. A partir de 1990, nuestras importaciones desde Asia han aumentado en un 25% anual en promedio, casi tres veces más rápido que nuestras exportaciones a esa región, las cuales crecieron en un 9% anual en el mismo período. Las importaciones latinoamericanas han sido favorecidas en gran medida por la mayor apertura comercial y por la renovación del crecimiento económico en nuestras economías, frente a las cuales las empresas asiáticas han estado en buena posición para aprovechar esas tendencias.

Entre tanto, las exportaciones latinoamericanas no han tenido un desempeño tan sobresaliente. Esto puede deberse a diversos factores, como las tendencias que han seguido los precios internacionales de los productos básicos; la lenta demanda de algunas economías asiáticas, especialmente por el tipo de combinación de productos que ofrecen los exportadores latinoamericanos; o la elevación del tipo de cambio en los países iberoamericanos, que en general han privilegiado las importaciones antes que las exportaciones. El precario conocimiento que existe de los mercados asiáticos entre muchos exportadores latinoamericanos también ha influido en esta situación, como igualmente lo ha hecho la persistencia de las significativas barreras comerciales que existen en algunos países asiáticos. Cabe notar que las exportaciones de América Latina en general, y las que se destinan a países del hemisferio occidental en particular, han crecido en los años recientes con una rapidez mayor que las exportaciones a Asia<sup>3</sup>.

---

3 Este análisis es muy similar al que se observa cuando se considera el comercio latinoamericano con las naciones del Pacífico Sur, vale decir, Australia y Nueva Zelandia: nuestras importaciones combinadas hacia esos dos países han crecido en un 16% anual en promedio a partir de 1990, mientras que nuestras exportaciones han aumentado sólo en un 6% anual. Menos del 1% del comercio total de América Latina se dirige a esta región y el porcentaje no ha crecido en los últimos diez años.

Es claro, entonces, que aún hace falta mejorar bastante nuestro desempeño exportador hacia los mercados asiáticos. En 1990, América Latina contaba con un superávit de 5 mil millones de dólares con respecto a los miembros asiáticos de APEC; hoy tiene un déficit 7 mil millones de dólares frente a esa región. A la luz de las crecientes presiones que sufre la cuenta corriente en algunos países latinoamericanos, el mejoramiento del desempeño de las exportaciones de la región se ha convertido, sin duda alguna, en un propósito claramente prioritario.

Naturalmente que estas tendencias generales en la relación entre las dos regiones no siempre se reflejan a nivel de país. En América Latina, numerosos países han adoptado estrategias comerciales distintas a las de las naciones asiáticas y algunos han dado prelación a sus vinculaciones transpacíficas más que otros.

Por ejemplo, en el decenio pasado, Chile emprendió una dinámica política de promoción de sus relaciones comerciales con Asia y tuvo éxito en tal propósito. Desde mediados de 1980, sus exportaciones a ese continente han crecido dos veces más rápido que las de América Latina en general. Hoy, Asia es el destino de un tercio del total de las exportaciones de Chile, lo que se compara con menos de un quinto hace una década.

Asia es también un mercado relativamente importante para las exportaciones peruanas y brasileñas. La región representa el 23% de las exportaciones totales del Perú y el 16% de las del Brasil.

Para la mayoría de los demás países latinoamericanos, la proporción de sus exportaciones totales a Asia es bastante menor que el promedio regional, y en algunos países, principalmente México y Venezuela, ésta ha declinado agudamente desde mediados de los años ochenta, aunque los valores absolutos de las exportaciones —al menos en el caso de México— han continuado creciendo.

En términos de la importancia relativa de los países individuales en el comercio entre las dos regiones, las cifras demuestran que Brasil permanece a la cabeza de las exportaciones de la región con destino a Asia, y su comercio representa el 36%

del total de exportaciones latinoamericanas a los países asiáticos. Chile ocupa el segundo lugar, con el 25%, seguido por México y Argentina, con el 12% cada uno. El panorama es algo distinto en lo que se refiere a las importaciones. En este caso, México se une a Brasil como los importadores mayores de la región de bienes procedentes de Asia (cada uno representa casi el 30% del total de nuestras importaciones asiáticas); y a continuación vienen Chile y Argentina, con 9% cada uno. Junto con Colombia y Perú, estos cuatro países representan cerca del 90% del total del comercio latinoamericano con Asia.

En aquel continente, Japón sigue siendo nuestro principal socio comercial, pero su participación en el comercio latinoamericano total con Asia ha declinado en los últimos diez años. En 1996, Japón se adjudicó el 42% del total de exportaciones latinoamericanas a Asia, lo que constituye una reducción frente al 63% que se registraba hace una década. Corea y China representan ahora cerca del 13% de nuestras exportaciones a Asia, pero si bien la participación china ha permanecido estática comparada con la registrada a mediados de los años ochenta, la de Corea más que se ha duplicado, considerando que hace una década era del 6%. Taipei China representa otro 8% de exportaciones latinoamericanas a Asia. En cuanto a las importaciones, Japón es nuestro principal socio regional, ya que suministra el 43% del total de importaciones procedentes de Asia; a continuación vienen Corea (15%), China (13%) y Taipei China (11%). Estas últimas economías han mejorado sustancialmente sus respectivos porcentajes.

Esto significa que numerosos países asiáticos han tenido mucho éxito al descubrir y aprovechar el nuevo entorno económico que prevalece en América Latina. Indonesia ha incrementado sus exportaciones a Hispanoamérica en más del 4.000% en los diez últimos años; Corea, Malasia y Filipinas han aumentado sus exportaciones en más de 1.000%, mientras que Singapur, Hong Kong, China, Taipei China y Tailandia han ampliado sus ventas a nuestra región en una proporción de entre el 600% y el 800% durante el mismo período. El crecimiento de las exportaciones

de Japón alcanzó al 200%. Entre tanto, la tasa de crecimiento de nuestras propias exportaciones a Asia ha sido menos impresionante: durante el mismo período apenas alcanzó al 200%. Esta situación pone de relieve exactamente lo mucho que nos hemos quedado a la zaga de los dinámicos "tigres asiáticos" en nuestros intentos por conquistar nuevos mercados de importación.

### **Cómo podemos mejorar nuestro desempeño**

Algunas de las dificultades que influyen en el desempeño de las exportaciones latinoamericanas se relacionan, sin duda alguna, con la particular composición de productos de nuestras exportaciones a Asia. A pesar de que las corrientes comerciales van en crecimiento, se ha concretado una insuficiente diversificación en nuestras exportaciones a Asia. Sólo el 16% de ellas están compuestas por manufacturas. Los bienes restantes consisten en productos minerales, que representan el 46% del total, y bienes agrícolas, que representan el 38%. Nuestras exportaciones a Asia están dominadas por los productos básicos, que llevan consigo un pequeño valor agregado, son vulnerables a grandes fluctuaciones de precios internacionales y tienen una elasticidad de demanda en cuanto a ingresos que suele ser bastante baja, lo que significa que la demanda de tales productos permanece restringida, a pesar del rápido crecimiento económico que experimentan los países importadores. Es preciso que América Latina haga lo posible por mejorar su oferta exportadora a fin de adaptarse mejor a las tendencias de la demanda de los mercados emergentes de Asia. Por su parte, los países asiáticos no han perdido tiempo en adaptar su oferta exportadora a los nuevos patrones de demanda que se evidencian en América Latina. Japón ha sido desde hace tiempo un proveedor importante de productos manufacturados a nuestra región, pero hay varios otros países asiáticos que ahora compiten exitosamente con éste en la oferta de artículos electrónicos de consumo, automóviles y productos relacionados con la informática. Los pro-

ductos manufacturados representan casi el 90% de las importaciones latinoamericanas procedentes de Asia.

América Latina puede recurrir a diversos métodos para aumentar su desempeño exportador frente a los países asiáticos. Algunos son generales, otros más específicos. En general, los países latinoamericanos deben continuar y consolidar satisfactoriamente su proceso de reforma estructural en áreas tales como la política comercial y fiscal, servicios financieros, servicios sociales, mercado laboral, servicios de utilidad pública, descentralización y desregulación. La reforma exitosa en estas áreas, junto con una mayor atención a la educación —que es tan vital para el progreso económico y social— fortalecerá la capacidad competitiva de la región y, por ende, su potencial exportador. Al mismo tiempo, dará lugar a una mayor prosperidad a nuestra región y, junto con ello, beneficiará también a nuestros socios comerciales asiáticos que encontrarán abundantes oportunidades en nuestros mercados cada vez más grandes y abiertos.

La apertura comercial es clave a este respecto. Los aranceles latinoamericanos, aun cuando son más bajos que hace diez años, todavía permanecen altos según las normas internacionales. Los aranceles representan no sólo un costo adicional a las importaciones, sino también un impuesto a nuestras exportaciones. Una mayor reducción arancelaria aumentará la eficiencia y creará nuevas oportunidades comerciales tanto a nivel regional como mundial. Además, algunos países asiáticos continúan aplicando elevadas medidas arancelarias o no arancelarias a sus importaciones, incluidas las procedentes de América Latina. La Ronda Uruguay ha logrado ganar terreno a este respecto, ya que ha comprometido a algunos miembros asiáticos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a convertir la mayoría de sus cuotas en aranceles y aplicarles una progresiva reducción. Esta situación es de particular importancia en el sector agrícola, en el que se espera que una nueva ronda de conversaciones comerciales multilaterales permita lograr un progreso mayor aún. Pero nosotros también debemos aprovechar bien nuestros canales regionales de cooperación. Al interior de APEC,

nos hemos comprometido a reducir las barreras al comercio de bienes y servicios entre las economías participantes y sin detrimento de otras economías, y es posible que logremos la liberalización comercial a nivel regional más rápido que a nivel multilateral. Cualquiera que sea el método que usemos para alcanzar una mayor apertura comercial, estamos seguros de que proporcionará un gran impulso a los vínculos comerciales entre las dos regiones.

La estabilidad económica y la existencia de marcos normativos y jurídicos nacionales dotados de transparencia, eficacia y calidad internacional son factores necesarios para crear un ambiente habilitador que sea atractivo para los exportadores e inversionistas asiáticos, y para ofrecer a América Latina las condiciones necesarias para explotar los mercados asiáticos con mayor éxito.

Se ha logrado una considerable mejoría en cuanto al transporte y canales de comunicación entre nuestras dos regiones en los años recientes, pero mucho queda todavía por hacer en este ámbito. No sólo debemos concentrar la atención en el mejoramiento de nuestros vínculos transpacíficos, sino también tratar de ampliar y mejorar la infraestructura del transporte y las comunicaciones al interior latinoamericano. El enlace entre distintos países propiciado por planes de integración subregional ha aumentado considerablemente las oportunidades comerciales en nuestra región. Esto, a su vez, ha intensificado las oportunidades de una mayor vinculación transpacífica. Chile, por ejemplo —aprovechando su condición de miembro de APEC y su asociación simultánea con MERCOSUR— se propone servir de entrada de las exportaciones asiáticas al mercado sudamericano. No hay duda de que otros países seguirán este ejemplo<sup>4</sup>. A su vez, es probable que los países de MERCOSUR aumenten su acceso a los mercados asiáticos mediante enlaces con Chile y el desarro-

---

4 Ecuador, Panamá, Colombia y Perú han solicitado ser admitidos como miembros de APEC, y se encuentran ampliando simultáneamente sus convenios comerciales con otros países de América Latina.

llo de corredores (por ejemplo, a través de Bolivia) hacia otros países de la Cuenca del Pacífico situados en la zona andina. Sin embargo, para que este enorme potencial de comercio se haga realidad, es indispensable mejorar la infraestructura, en particular la del transporte.

Por otra parte, aun cuando se han intensificado los vínculos de las comunicaciones y a pesar de que los gobiernos latinoamericanos dedican muchas energías a promover los enlaces transpacíficos de sus respectivos países, numerosos miembros de la comunidad empresarial latinoamericana no han logrado percatarse de las oportunidades que ofrecen los mercados asiáticos, o bien se sienten recelosos de ellos. Por consiguiente, lo que tenemos es un déficit de conocimiento que limita nuestro desempeño exportador en el área. Será necesario que nuestros gobiernos y sectores privados continúen haciendo grandes esfuerzos para unir a ambas regiones, cometido que implicará una mejor recolección y difusión de los datos del comercio entre las dos regiones; la continuación de los esfuerzos para detectar las posibilidades de exportación y de formación de empresas conjuntas asiático-latinoamericanas; una mayor focalización de nuestras campañas de promoción de exportaciones hacia los mercados emergentes de Asia; un apoyo más vigoroso a foros tales como PECC, con miras a robustecer los lazos empresariales entre ambas regiones; y, la promoción de centros de investigación que se aboquen a analizar nuestras realidades económicas, las relaciones comerciales y políticas y los problemas de interés mutuo.

Por su parte, el conocimiento de América Latina que hay en Asia sigue siendo, aparentemente, muy limitado. Algunas imágenes negativas de la inestabilidad del entorno macroeconómico que hubo en la región en los años ochenta aún persisten entre el empresariado asiático, a pesar del retorno de América Latina al crecimiento y su claro compromiso de aplicar políticas de apertura comercial. En este sentido, reiteramos que los foros oficiales, tales como APEC, y los no gubernamentales, como PECC, tienen un importante papel que jugar: pueden ayudarnos a superar nues-



tra distancia "psicológica" entre una y otra región, del mismo modo que debemos trabajar juntos para reducir nuestras distancias geográficas mediante una mejor vinculación en materia de transporte. Ambas instancias aumentarían grandemente no sólo nuestras relaciones comerciales, sino también la posibilidad de mayores flujos de inversión entre ambas regiones.

## **Inversión**

Si bien muchos inversionistas asiáticos son relativamente nuevos en nuestra región, hay una larga tradición de Inversión Extranjera Directa (IED) de Japón en América Latina y el Caribe, aun cuando esta inversión siempre ha sido pequeña en comparación con la procedente de Europa y los Estados Unidos. La mayor parte de la inversión extranjera japonesa en nuestra región se ha concentrado en Panamá, así como en los centros extraterritoriales del Caribe, como las Islas Caimán, las Bahamas, Bermuda y las Islas Vírgenes. Aproximadamente el 70% del total de la inversión japonesa en nuestra región se ha concentrado en estos países, siendo Panamá el principal receptor en la región. Los flujos restantes se han dirigido principalmente a Brasil y México. La mayor parte de la inversión japonesa se ha concentrado en los sectores financiero y de seguros o en industrias de productos primarios, más que en bienes manufacturados. La inversión en los sectores industriales ha sido relativamente baja, ya que ha representado sólo cerca del 15% del total acumulado de la inversión japonesa en la región. La inversión se concentra principalmente en los sectores minero y de equipos de transporte, y su mayor proporción se encuentra en el Brasil.

Esto indica que la región no ha llegado aún a ser una base productiva importante para las empresas japonesas, pero esta situación parece estar cambiando ahora que dichas empresas enfrentan la mayor competencia de otros productores asiáticos en el creciente mercado latinoamericano de bienes de consumo. En los años noventa, América Latina ha recibido montos

cada vez mayores de inversión directa de países asiáticos, sin contar a Japón. Los montos son aún pequeños en términos relativos y las cifras exactas no se conocen todavía. Las inversiones provenientes de Corea, Taipei China, Singapur, Hong Kong y otras economías asiáticas aparecen sólo en forma esporádica en las estadísticas nacionales. Pero en toda Latinoamérica se comprueba la evidencia de una mayor actividad por parte de estos inversionistas: docenas de nuevas fábricas y plantas de ensamblaje se han establecido en sectores que van desde los textiles y manufactura de hilos hasta bienes electrónicos de consumo y, en forma significativa, la industria automotriz. A juzgar por las recientes decisiones sobre inversión efectuadas por grandes corporaciones asiáticas, América Latina se prepara para recibir una ola de nuevas inversiones en el sector productivo. Aparentemente, las empresas coreanas van tomando la delantera, haciendo grandes inversiones nuevas en México y Brasil. En 1996, Corea por sí sola invirtió una suma estimada en 525 millones de dólares en México, casi la mitad del total invertido por Japón en todo el período entre 1990 y 1995. A pesar de que las inversiones coreanas en Brasil totalizaron el año pasado menos de 100 millones de dólares, las compañías coreanas esperan invertir unos 5.000 millones de dólares en ese país durante los próximos cuatro años.

La disponibilidad de recursos naturales a precios y niveles de calidad competitivos siempre ha sido atractiva para los inversionistas extranjeros y las recientes iniciativas de privatización en América Latina han añadido un incentivo más para invertir en la región. Los regímenes de inversión se han simplificado y liberalizado, al punto de que la mayor parte de los países americanos ahora ofrece el mismo trato a los inversionistas extranjeros que a los nacionales. En los años pasados, los países latinoamericanos y asiáticos han suscrito varios tratados bilaterales de inversión nuevos<sup>5</sup>. Algunos países también ofrecen

---

5 Entre enero de 1994 y junio de 1996, se han concluido los siguientes tratados: Argentina con Corea y Malasia; Brasil con Corea; Chile con Filipinas; Ecuador con China; Perú con China y Malasia.

incentivos especiales para que empresas extranjeras inviertan en su mercado.

Pero otros factores parecen más importantes aún en la explicación de la nueva tendencia que se observa hacia una mayor actividad de inversión asiática en América Latina:

—La creciente prosperidad de la región: la consolidación de las políticas de apertura comercial, la mayor estabilidad macroeconómica y la reanudación del crecimiento económico en América Latina han impulsado el potencial del mercado de la región, haciéndolo más atractivo para las inversiones orientadas al mercado nacional. Debido al aumento de costos en sus propios países, las empresas asiáticas han estado cada vez más deseosas de establecer operaciones manufactureras locales para atender a sus clientes en forma más directa, en lugar de depender exclusivamente de las exportaciones.

—Integración regional: el potencial del mercado latinoamericano se ha ampliado más aún gracias a los pactos comerciales intrarregionales suscritos, que enlazan a los mercados nacionales con grandes áreas económicas integradas. En América del Sur, MERCOSUR ha surgido como uno de los mercados más grandes y promisorios del mundo en desarrollo; las empresas situadas en uno de los cuatro países miembros del grupo cuentan ahora con acceso prácticamente ilimitado a toda el área de MERCOSUR. Como se dijo, MERCOSUR está, en general, ampliándose para incluir a otros miembros; está estableciendo una zona de libre comercio con Chile y Bolivia, y se encuentra en el proceso de negociar convenios similares con otros países latinoamericanos. La integración también avanza entre los países andinos y centroamericanos, y entre éstos, México.

—Mayores vínculos hemisféricos: una nueva generación de empresas asiáticas más pequeñas se encuentra uniéndose a grandes conglomerados asiáticos en México, con miras a obtener un mayor acceso hacia los mercados estadounidense y canadiense a través de NAFTA (North American Free Trade Agreement). Desde que NAFTA entró en vigencia en 1994, los flujos anuales de inversión desde Asia a México prácticamente se han duplica-

do. América Central también ha servido de plataforma para las exportaciones hacia la zona de NAFTA. Hay varias empresas chinas y coreanas que han aprovechado los bajos costos de mano de obra y las preferencias comerciales para invertir en las maquiladoras y empresas conjuntas centroamericanas, cuyos productos se destinan a los mercados de Norteamérica. Los bajos costos de producción son un factor de bastante atractivo para los inversionistas asiáticos. En países como Corea, donde los costos de mano de obra han aumentado rápidamente en años recientes, se estima que ahora esos costos son un 35% mayores que en México.

El mejor clima macroeconómico que hay en América Latina no sólo ha permitido que la región atraiga mayores montos de inversión extranjera directa, sino también inversiones de cartera y préstamos de bancos comerciales. Junto con Asia, la región ha sido uno de las principales beneficiarias de estos ingresos entre el mundo en desarrollo en años recientes. La liberalización de los mercados internacionales de capital ha proporcionado a los inversionistas del mundo entero una mayor variedad de oportunidades de inversión y los países latinoamericanos han venido a constituir lugares cada vez más atractivos para esas inversiones.

Sin embargo, la crisis del peso mexicano ocurrida en 1994 y las recientes conmociones sufridas por los mercados de capital en Asia han demostrado claramente que las estructuras normativas inestables y la dependencia de ingresos de capital a corto plazo para financiar el desarrollo pueden ser una fórmula bastante riesgosa. En efecto, la percepción de una falta de disciplina macroeconómica en un país puede conducir a un rápido y desestabilizador revés en las entradas de capital; es algo que literalmente puede despojar de liquidez a un país de la noche a la mañana. La denominada disciplina del mercado es útil en principio; sin embargo, la experiencia ha demostrado que cuando no se los encauza o limita, los mercados financieros pueden revelar una miopía a corto plazo e imponer disciplina sólo con retrasos significativos, cuando los desequilibrios son tan enor-

mes que las rectificaciones no pueden ser menos que traumáticas para los países involucrados.

Desde la crisis mexicana se han realizado numerosos esfuerzos para aumentar la cooperación internacional a fin de evitar trastornos financieros y buscar fórmulas para aliviar las consecuencias mundiales de tales situaciones. Sería útil tener mejor información, pero ésta por sí sola es insuficiente, dado que no está claro que la dinámica del mercado se ajuste en forma lineal con la revelación de los datos. La mejor defensa es que los países individuales minimicen su vulnerabilidad frente a tales conmociones. Es esencial contar con una administración buena y prudente en los mercados financieros nacionales. Del mismo modo, es necesaria la preservación de los equilibrios macroeconómicos sostenibles, pero es importante reconocer que, en vista del aumento de entradas de capital y de instrumentos de política que representan compromisos excesivos, algunos países han descubierto que es útil aplicar medidas adicionales directas a fin de proteger su equilibrio macroeconómico.

Los problemas asociados con las entradas de capitales de corto plazo subrayan la importancia de la inversión directa a largo plazo para el progreso económico, y es en esta área que América Latina espera establecer vínculos más amplios con sus socios asiáticos. A pesar del crecimiento de la inversión directa de Asia en Latinoamérica, estas inversiones siguen siendo pequeñas en magnitud. Mucho queda por hacer para aumentar las entradas de capitales procedentes de economías que tienen elevadas tasas de ahorro y de reservas en divisas, tales como Corea y Taipei China. Cabe observar, en este sentido, que las corrientes de inversión privada a nuestra región siguen concentrándose principalmente en un pequeño número de países latinoamericanos. El desarrollo de las economías menos desarrolladas de la región aún depende considerablemente de las fuentes oficiales de financiamiento.

En este sentido, los países asiáticos también han desempeñado un papel constructivo. Entre 1991 y 1995, Japón proporcionó el 17% de toda la ayuda bilateral para el desarrollo reci-

da por los países latinoamericanos y caribeños. En años recientes, ha superado a los Estados Unidos como donante bilateral más grande de nuestra región. La participación de América Latina en la asistencia total japonesa para el desarrollo ha aumentado del 9% hace una década al 12% en 1995, lo que es clara indicación de que Japón continúa comprometido a apoyar el desarrollo de la región. Corea, que es uno de los más grandes donantes de ayuda entre los países no miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), también ha pasado a ser una fuente cada vez más importante de financiamiento para el desarrollo de la región, especialmente para los países centroamericanos. Lo mismo sucede con Taipei China.

No obstante la importancia de la promoción de nuestras vinculaciones comerciales y de inversión, la asociación transpacífica que nos une debe sin duda alguna ir más allá de los aspectos puramente comerciales. El intercambio de experiencias en aspectos de políticas es igualmente importante.

### **¿Qué podemos aprender los unos de los otros?**

¿Cuáles son los fundamentos del éxito de algunas economías asiáticas que algunos han calificado de milagro? ¿Puede lograr lo mismo América Latina? Este es un tema complejo que merece mayor estudio. Hay un amplio consenso en cuanto a la importancia de las políticas con orientación de mercado y de una gestión macroeconómica eficaz como ingredientes básicos de una estrategia que pretende aumentar la capacidad competitiva nacional, y América Latina se encuentra adoptando plenamente estos principios. Existen muchas áreas en las que América Latina todavía permanece a la zaga de algunas economías asiáticas, pero dos en particular se destacan, y ambas se consideran vitales para alcanzar el crecimiento sostenible y equitativo:

-La acumulación de capital humano. Numerosos estudios

han puesto énfasis en la importancia que tiene la educación para maximizar las oportunidades de un país en el mercado mundial. También, muchos analistas concuerdan con que el principal obstáculo para el crecimiento futuro de nuestra región es lo que algunos han definido como el rezago en el esfuerzo educativo. En los años sesenta, el nivel promedio de educación en América Latina era equivalente o levemente superior al de otros países que se encontraban en una etapa similar de desarrollo. Hoy, el promedio es de cinco años, lo que significa cuatro años menos que el de los países comparables del Este asiático. Para cerrar la brecha de la educación con el resto del mundo en el año 2020, la educación promedio de la fuerza laboral debe elevarse entre cinco y nueve años de escolaridad. Esto exige una ambiciosa reforma educacional en toda la región. La educación también contribuye a atenuar la pobreza y las desigualdades en la distribución del ingreso. La pobreza generalizada en América Latina constituye no sólo un grave problema social, sino que también limita nuestro potencial real en el mercado, dado que el consumo entre los pobres se restringe a unos pocos productos básicos. La distribución del ingreso en América Latina es la peor entre las regiones en desarrollo. En los años noventa, el quintil inferior de la población de América Latina obtuvo el 4,5% del ingreso nacional, mientras que los quintiles más altos recibieron el 53%. Las cifras correspondientes al Este asiático y el Pacífico son del 7% y el 44%, respectivamente. Una mayor focalización en la educación y las políticas de formación profesional han hecho posible que algunas economías asiáticas alcancen no solo elevadas tasas de crecimiento, sino que al mismo tiempo mejoren también su perfil distributivo.

—La acumulación de capital. Los niveles de inversión interna bruta, que promedian un 20% del PIB en los años noventa para la región en total, y los niveles de ahorro, del 18% del PIB, permanecen bajos en comparación con otras regiones en desarrollo y tendrán que aumentar notablemente a fin de alcanzar tasas más altas de crecimiento productivo. Los países latinoamericanos siguen dependiendo en medida significativa de las

entradas de capital extranjero para financiar su desarrollo. Los niveles de inversión son más altos en los países asiáticos, en los que promedian alrededor del 30% del PIB en el presente decenio.

El intercambio de conocimiento no es un fenómeno que fluya en un solo sentido. América Latina también puede ser fuente de inspiración para los países asiáticos. En este continente hay una larga tradición de cooperación regional; particularmente en años recientes hemos avanzado mucho en el empeño de integrar nuestras diversas economías con el propósito de ampliar nuestro potencial económico. La proliferación de áreas de libre comercio y la creación de uniones aduaneras en muchas partes de la región no tiene precedentes en el mundo en desarrollo. También hemos logrado un progreso significativo en el proceso de construir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

### **Relaciones transpacíficas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

En resumen, el papel de América Latina en nuestra asociación transpacífica debe ser una participación continua y activa en todos los foros transpacíficos actuales, con miras a aumentar el flujo de información y conocimiento entre nuestras regiones. En este respecto, vale la pena poner de relieve que varios países latinoamericanos están deseosos de ingresar a APEC como miembros plenos tan pronto como sea posible. El papel de América Latina también ha de ser continuar con el proceso de reforma estructural, incluida la liberalización comercial y la integración regional de sus propias economías, con miras a mejorar nuestra capacidad competitiva y potencial de crecimiento y de esa forma facilitar aún más el flujo de comercio e inversiones a través del Pacífico. La infraestructura es otra área que exige atención. Debemos hacer grandes avances para mejorar nuestras políticas sociales, de manera que el crecimiento y el desarrollo sean sostenibles en el futuro.



El Banco Interamericano de Desarrollo constituye un eficaz canal de apoyo en todos estos aspectos. El BID siempre ha sido una fuente de información importante y confiable sobre los países latinoamericanos y caribeños, en términos de indicadores de desarrollo, tanto nacional como regional. El BID mantiene y actualiza constantemente sus bases de datos sobre los aspectos macroeconómicos, comerciales y sociales de la región, y a través de nuestras publicaciones y de la página web en Internet, nos proponemos poner esa información a disposición del público más amplio posible, incluido el de Asia. En colaboración con la UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) y en asociación con organizaciones regionales y subregionales, también hemos desarrollado una base integral de datos comerciales para el hemisferio llamada "TRAINS for the Americas". Además, el Banco asiste a los países y subregiones en el desarrollo de bases de datos confiables sobre asuntos comerciales y de desarrollo.

En colaboración con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) con sede en Buenos Aires y que depende del BID, organizó una reunión de instituciones latinoamericanas de investigación dedicadas de lleno a estudiar la región de Asia y el Pacífico. El propósito de esa reunión fue aumentar el conocimiento mutuo que tienen dichas instituciones acerca de sus programas de investigación y actividades en materia de conferencias y fortalecer, mediante una mayor interacción, los conocimientos técnicos sobre la región. El BID, incluido el INTAL, considera de importancia especial el estudio de Asia y el Pacífico y los enlaces entre las dos regiones de América Latina y Asia.

En general, el BID se encuentra plenamente dedicado a ofrecer asistencia a los países latinoamericanos con sus políticas de reforma estructural, sus esfuerzos de integración comercial y regional, sus necesidades de infraestructura nacional y regional, sus medidas tendientes a reducir la pobreza y sus políticas sociales y educativas –todos éstos, naturalmente, son los mandatos principales de nuestro Banco. Japón es un importante

accionista del Banco, y entre todos los miembros, es el país que mantiene el fondo fiduciario más grande de apoyo a los proyectos de desarrollo en América Latina. Este es otro ilustre símbolo de nuestra creciente asociación transpacífica y de la labor que el Banco puede realizar para fomentar lazos cada vez más estrechos.

# AMÉRICA LATINA Y LA ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICA: LA IMPORTANCIA DE DEFINIR INTERESES COMUNES

JUSUF WANANDI\*

## Introducción

A medida que nos acercamos al próximo siglo, es muy poco probable que la distancia sea un problema planteado por la geografía, sino más bien por las limitaciones de nuestro propio pensamiento. Algo similar ocurre en lo que respecta al desarrollo de una relación más amplia entre América Latina y las economías del Pacífico Occidental. A primera vista, puede parecer una gran distancia y, sin embargo, a través del Pacífico no existen terceras partes que se interpongan: las fronteras, los obstáculos para el comercio, y también las oportunidades, son absolutamente nuestros.

En muchos sentidos, el pensamiento de nuestros antepasados tenía menos restricciones en comparación con el nuestro en la actualidad, aunque las comunicaciones y los sistemas de transporte fueran mucho más primitivos. Irónicamente, ellos tenían un sentido de la aventura y un gusto por lo desconocido que hace falta hoy en día. Existen claras muestras de vínculos anteriores entre ambos lados del Pacífico, como la emigración japonesa a América Latina, y la flor nacional de Chile, que florece en la costa Este de Australia, pues habría llegado hasta allá como semilla en la carga de los barcos mercantes.

---

\* Presidente del Comité Indonesio de Cooperación Económica en el Pacífico.

## Relación actual

Se puede afirmar que en la actualidad tenemos una relación, aunque sólo puede ser calificada de incipiente. Por ejemplo, cerca de un tercio de las exportaciones de Chile y de Perú se venden al otro lado del Pacífico, lo cual no se ve reflejado en las exportaciones de otros países de Latinoamérica. En gran medida, se trata de un comercio "anónimo" de recursos, y no conlleva un espectro amplio de contactos asociados con una canasta variada de bienes y servicios intercambiados comercialmente. La inversión extranjera directa desde el Pacífico Occidental, hacia diversos países de América Latina, también es alta y, no obstante, nuevamente está dirigida esencialmente al sector recursos.

Un caso más tangible de cooperación transpacífica se observó en la Ronda Uruguay, a través del Grupo Cairns de países exportadores de producción agrícola, en el que siete economías del Pacífico Occidental, incluidos cuatro países asiáticos, trabajaron estrechamente con cinco países sudamericanos para poner la agricultura en el temario. Lograron introducir la agricultura en la Ronda Uruguay y ganaron una primera partida de liberalización.

Actualmente, se realizan cada vez más visitas e intercambios de tipo académico, comercial y político, los cuales han empezado a llenar nuestros vacíos de conocimiento. Efectivamente, en PECC (Pacific Economic Cooperation Council) tenemos como miembros a cuatro economías de América Latina, y en APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) hay dos.

Sin embargo, en general los ojos de América Latina han mirado hacia Norteamérica y algo más hacia el Este, a Europa; a su vez, la relación del Este asiático a través del Pacífico ha contemplado principalmente a la América angloparlante, más que a Latinoamérica.

Ni siquiera hemos empezado a aprovechar el vasto potencial que representarían lazos económicos, sociales y políticos más fuertes entre ambos lados del Pacífico. La distancia física

no debe detenernos. Ha llegado el momento de definir más claramente nuestros intereses comunes, así como de exponer los parámetros y los medios de trabajar en cooperación para impulsarlos.

¿Cuáles son algunos de estos intereses comunes? Tres se vienen de inmediato a la mente: nuestro interés por desarrollar una relación económica más integrada, nuestro interés en un sistema comercial internacional más abierto y estable, y las mutuas ventajas de una mayor cooperación en las materias Sur-Sur.

## **Nuestros intereses comunes**

### *Mayor integración económica*

América Latina y el Este asiático son actualmente las dos regiones de más rápido crecimiento y dos de los mayores mercados del mundo. En la última década, América Latina ha tomado un nuevo rumbo y ahora está obteniendo los frutos de ello. Los países latinoamericanos están saliendo de una etapa relativamente larga de introspección, provocada por la inseguridad acerca de la equidad de los sistemas comerciales a nivel mundial. Casi todos han desarrollado gobiernos estables, comprometidos con un manejo económico responsable y con una creciente participación de todos los ciudadanos en el crecimiento económico. Además, han cambiado el curso de la inversión extranjera para convertirse en competidores de talla mundial en un mercado cada vez más competitivo.

Las economías del Este asiático mantienen su fuerte crecimiento económico y su éxito puede atribuirse a políticas orientadas hacia el exterior. La región continúa atrayendo grandes flujos de inversión extranjera, complementados por altos índices de ahorro interno. Generalmente, la región presenta estabilidad política, con mecanismos institucionales maduros y las estructuras pertinentes para manejar tensiones tanto regionales

como internas. Aunque existen problemas de ajuste económico, como hemos visto últimamente, los gobiernos están enfrentado estos desafíos con más apertura y disciplina económica. El Este asiático seguirá siendo un motor para el crecimiento económico bien entrado el próximo siglo.

En muchos aspectos, América Latina es un competidor internacional de Asia, en cuanto a rapidez de crecimiento. Sin embargo, lo que nos debe conducir son nuestros intereses comunes en lo que respecta al mantenimiento y el desarrollo del ambiente económico que permita lograr ese crecimiento, y también las inmensas oportunidades de mayor integración entre nuestras dos regiones.

Los crecientes ingresos de Asia la convierten en un mercado lucrativo para las exportaciones e inversiones de América Latina. La demanda de productos de consumo y de recursos naturales seguirá aumentando. Los asiáticos están buscando nuevas oportunidades comerciales y de inversión y se sienten atraídos por la diversificación en los mercados de alto crecimiento de Latinoamérica. Además, ofrecen conocimientos técnicos y de administración especializados, y tienen una aguda visión empresarial para detectar nuevas oportunidades. En resumen, la expansión del horizonte en ambos lados del Pacífico representaría la oportunidad de realizar inversiones e intercambios comerciales en mercados cada vez más grandes.

### **Compromiso común con el sistema de comercio mundial**

Las economías del Pacífico Occidental tienen una larga tradición de respaldo a un sistema de comercio multilateral abierto; además, aquéllas que son miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se han comprometido firmemente con sus normas y puntos de referencia respecto del comercio internacional. A pesar de su alto nivel de integración regional, los países asiáticos son economías comerciales que dependen del acceso a una amplia gama de mercados. Individualmente

tienen poca influencia en el mercado internacional y buscan la estabilidad de un sistema basado en reglas justas. Saben que sus intereses resultarían perjudicados en un mundo dividido por regionalismos introvertidos.

Los países latinoamericanos, con su compromiso de apertura, comparten este mismo interés en un sistema comercial multilateral. Individualmente, también son pequeños. Saben por experiencia que tratar de construir barreras comerciales simplemente los perjudica. Por lo tanto, la determinación de América Latina en cuanto a respaldar una cobertura más amplia y profunda del sistema comercial multilateral en la OMC debe ser de primer orden. Una asociación transpacífica más estrecha en este aspecto, claramente está dentro de nuestros intereses mutuos.

### **Cooperación Sur-Sur**

La mayoría de nosotros, tanto en Asia como en América Latina, comparte experiencias comunes en relación con el desarrollo económico. A pesar de nuestras diferencias en cuanto a cultura, patrimonio, lengua y sistemas políticos, debemos enfrentar los mismos desafíos difíciles en lo que respecta a transformar nuestras economías en desarrollo con el fin de que sean nuevas y más competitivas. Por lo tanto, nos importa trabajar en cooperación para asegurar que los intereses de los países en desarrollo sean justa y francamente representados a nivel internacional, especialmente en la OMC y otros foros financieros.

Asimismo, tenemos muchas experiencias que compartir, a nivel local. Nuestros diferentes niveles de desarrollo y características económicas nos proporcionan un caudal de conocimientos colectivos de tipo especializado, tecnología y conocimientos prácticos, lo que a menudo resulta más pertinente para las economías en desarrollo de lo que se deduce de las economías industrializadas.

## **Desarrollo de relaciones**

La base más sólida para desarrollar una relación transpacífica es el conocimiento mutuo de países y personas. Acabamos de iniciar este proceso y, de alguna forma, todavía existe la tendencia a pensar en el otro en términos estereotipados. Así, mientras los asiáticos conforman un grupo inescrutable y enigmático, los latinoamericanos son encantadores, pero algo propensos a la informalidad. Los habitantes de Latinoamérica que llegan a Asia se sorprenden al ver cuán diferentes son los países y pueblos de ese continente; y nosotros, los asiáticos, quedamos igualmente sorprendidos al ver que la gente y las costumbres latinoamericanas son distintas en los diferentes países, a pesar de contar con una herencia y una lengua similares o comunes.

El mayor conocimiento mutuo es algo que debe ocurrir en distintos frentes, y la naturaleza tripartita de PECC nos muestra los beneficios que representa el desarrollo de relaciones y redes entre las instituciones académicas y de investigación, los hombres de negocios y sus organizaciones, como también entre ministros y funcionarios. Tanto el intercambio cultural y a través de los medios de comunicación como el turismo, son formas importantes de ir más allá de las élites y desarrollar un mayor entendimiento entre el gran público.

## **La base constituida por redes académicas**

Las redes académicas han demostrado ser una vanguardia importante para el desarrollo de mayores relaciones en el Pacífico Occidental, y pueden realizar la misma función a través del océano. Los académicos e intelectuales proporcionan el esquema analítico y de investigación para construir relaciones. Construyen nuestra base de conocimientos y prolongan nuestros horizontes temporales. Lo que es igualmente importante es que si cuentan con el conocimiento y las redes apropiadas, los pueden transmitir muy eficientemente a sus estudiantes, que serán



futuros funcionarios de gobierno, líderes empresariales e intelectuales.

Por lo tanto, el seminario académico especial que Chile organizó inmediatamente antes de esta reunión es un paso importante, que debe ser fuertemente estimulado. Debemos considerar como ejemplo los aportes de PAFTAD (Pacific Trade and Development Conference), que incluye a varios países latinoamericanos. Durante casi tres décadas, PAFTAD ha hecho mucho por acercarnos como región, y sus redes ayudaron a formar PECC y APEC. Entre sus ex-alumnos se encuentran muchos ministros y líderes empresariales, cuyos conocimientos de la región son mejores, a causa de los tempranos contactos académicos en PAFTAD. PECC continúa esa tradición en forma más amplia. Los Centros de Estudios de APEC también están dirigidos a fortalecer los vínculos académicos.

No hay nada que sustituya la experiencia de primera fuente. Así, las instituciones académicas harían bien en iniciar más becas de visita entre intelectuales a través del Pacífico, lo cual produciría, probablemente, mayor financiamiento y becas para post-graduados. Se sabe que el efecto multiplicador que esto acarrearía es vasto.

### **Lo que el gobierno puede facilitar**

Es estimulante ver que cada vez son más los gobiernos que inician visitas regulares de líderes y ministros a ambos lados del Pacífico. Con esto los gobiernos obtienen una comprensión clara de los intereses nacionales comunes y dan una señal para que otros agentes económicos sigan el mismo camino. Por lo general, las delegaciones incluyen un contingente de representantes empresariales. Aunque los gobiernos no deben hacer el trabajo pesado en lo que respecta a los negocios, dichas visitas sirven como una introducción útil para emprenderlos y preparan el camino inicial para realizar negocios a alto nivel e iniciar contactos de gobierno.

Estas relaciones de gobierno pueden ser ampliadas y fortalecidas si las visitas ministeriales no sólo incluyen a los ministros de relaciones exteriores y economía, sino también a los encargados de carteras sectoriales claves como transportes, comunicaciones, educación y pequeña empresa. Generalmente, los ministros firman memorándums de entendimiento bilaterales de importancia. El seguimiento es importante; sin embargo no siempre concuerda con las buenas intenciones iniciales.

APEC desempeña una función como catalizador de una mayor comprensión entre los gobiernos. Los primeros años de APEC estuvieron dedicados casi únicamente a temas de cooperación económica y técnica y, a través de este proceso, todo un nuevo conjunto de funcionarios; fuera de los ministros de relaciones exteriores y economía, ha sido introducido por primera vez a lo que es la cooperación regional.

### **Introducción de la actividad empresarial**

Irónicamente, el estímulo a la actividad empresarial para que adquiera el conocimiento necesario con el fin de desarrollar sociedades más sólidas es, a menudo, la tarea más dura de todas. Para ese tipo de actividad, el tiempo significa dinero, y el tiempo gastado en oportunidades desconocidas y aparentemente más difíciles es un riesgo ante el cual la empresa, en ocasiones, puede mostrarse reacia. El contacto inicial y la evaluación de oportunidades normalmente debe ser realizado por ejecutivos empresariales de alto nivel, cuyo tiempo tiene un precio aún más alto.

Esta primera reunión general de PECC en América Latina está dirigida directamente a este tema, y ha dado a muchos líderes empresariales una nueva oportunidad para un primer encuentro con sus contrapartes. Mi delegación incluyó a propietarios de algunos conglomerados claves en Indonesia, cuyo objetivo directo consiste en familiarizarse con las oportunidades empresariales en América Latina. Tanto PECC como el Con-

sejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), que realizará luego su reunión general en Santiago en 1998, son instancias sumamente productivas, puesto que reúnen a representantes empresariales de muchos países, en un solo lugar y al mismo tiempo.

## **Constitución de una asociación**

### *Superación de la tiranía de la distancia*

La tecnología existente y la que vendrá en el futuro reducirán cada año la distancia entre el Pacífico Occidental y América Latina y, si no aprovechamos las oportunidades que esto ofrece, será porque nuestra propia visión no está al nivel de la tecnología.

La desregulación y la innovación en el sector telecomunicaciones nos proporcionarán una gama más amplia de opciones para la comunicación electrónica a un costo menor. Desgraciadamente, la diferencia de husos horarios es grande y no se puede cambiar. Sin embargo, si podemos ponernos de pie, la tecnología del siglo XXI nos proporcionará opciones nuevas y baratas para la comunicación directa y personal, lo que en parte sustituirá a los viajes. También nos dará la opción de transmitir grandes cantidades de información multimedia en un instante. Evidentemente, nuestras cabezas tienen que estar orientadas en la dirección correcta.

Nuevamente, podemos decir que es el elemento humano, más que la tecnología, lo que ha hecho que el viaje a Chile sea tan largo para muchos de nosotros. Naturalmente, Estados Unidos sigue siendo el centro de la mayor parte de los viajes aéreos a través del Pacífico. La iniciativa de Malaysian Airlines en cuanto a volar a América Latina vía Sudáfrica ha reducido el viaje para los habitantes del Sudeste asiático en forma importante. Otra ruta potencialmente más corta es vía Sydney, aunque resulta relativamente ineficiente puesto que las aerolíneas anteponen

sus intereses particulares a los de los pasajeros. Los aviones de pasajeros de largo alcance tienen la capacidad de acortar este viaje considerablemente, pero las aerolíneas no logran llegar a acuerdo. Así, desregulación y más competencia constituyen la respuesta a este problema. Las preocupaciones respecto de una falta de tráfico resultan menos creíbles cuando la ruta no es eficiente para los empresarios y tampoco para los turistas. Las nuevas rutas aéreas deben ser apoyadas simultáneamente mediante iniciativas de turismo en ambas costas del Pacífico. Este sector tiene un enorme potencial. Asimismo, la mayor eficiencia en las rutas aéreas abrirá los mercados para productos frescos que, en las actuales circunstancias, son caros de transportar.

El transporte marítimo ya está operando intensamente, sin embargo, por lo general, las escalas portuarias son limitadas. Barcos más grandes y con capacidad de llevar diferentes tipos de carga permitirían recalar en una amplia gama de destinos. Asimismo, se están produciendo nuevos tipos de tecnología que permiten transportar productos frescos y otros productos, de la categoría perecible, a través de largas distancias. Ahora mismo, nuevos envoltorios de plástico pueden permitir, por ejemplo, el transporte de flores en un viaje por barco que signifique varias semanas, para llegar frescas a destino. En el próximo siglo, habrá un mayor desarrollo de la tecnología, la cual, además, será efectiva en términos de costo.

### **Desarrollo de lazos empresariales**

Según se señaló, las delegaciones empresariales encabezadas por ministros son más útiles en un nivel bilateral, más concentrado, ya que pueden concertarse reuniones y establecer contactos con representantes empresariales.

Las cámaras de comercio son, asimismo, un medio productivo para contactar y promover el intercambio comercial. Veo con agrado la formación de la Cámara de Comercio Chile-Indonesia en junio de 1997. Entiendo que ésta comprende a

representantes de la Cámara de Comercio de Chile, ProChile y empresarios chilenos que tienen actividades en Indonesia. También tengo el agrado de informar que su contraparte en Indonesia fue inaugurada recientemente. Las cámaras deben ayudar a los empresarios de cada país a facilitar los contactos y a promover el comercio y las oportunidades de inversión. Esta iniciativa resulta útil para todos los países.

Uno de los mayores problemas para realizar negocios es la falta de información pertinente y actualizada acerca de la economía de cada país, y acerca de las normas y reglamentaciones vigentes respecto del comercio, la inversión y las operaciones empresariales. Las autoridades de gobierno y otros grupos empresariales pertinentes deben llenar este vacío con el fin de aprovechar nuevas oportunidades. Muy a menudo se presenta la barrera del lenguaje, por lo tanto, la información debe ser entregada en inglés, el lenguaje internacional de los negocios en la región de Asia-Pacífico, como también en el lenguaje del país de origen. Internet es un medio informativo eficiente en este ámbito, pues requiere poco tiempo de búsqueda y se puede acceder desde la oficina de cualquier empresa. Esta es una materia que podría interesar a las cámaras de comercio en conjunto con las autoridades de gobierno, con el fin de asegurar que la información proporcionada sea lo que el sector empresarial realmente necesita, y no lo que el gobierno piensa que es apropiado.

### **Oficinas regionales y puntos de entrada**

El desarrollo de puntos de entrada más amplios, que sirvan a muchos países, es una iniciativa que puede ser analizada y desarrollada más profundamente. Requiere una reflexión cuidadosa y la elaboración de políticas innovadoras entre los países, tanto a causa de las necesidades de infraestructura, como por la necesidad de asegurar que la entrada facilite el comercio y no lo grave tributariamente. Chile ha estado cooperando para esta-

blecer una entrada de este tipo, con vínculos terrestres hacia sus vecinos, para el intercambio comercial hacia el Pacífico Occidental.

Existe actualmente una gran competencia entre las distintas economías para autopromoverse como oficina regional ideal o bien como ubicación industrial ideal. Para muchas actividades empresariales, cuyos intereses abarquen distintos países, la elección de una ubicación industrial regional requiere considerar tanto los costos, como una infraestructura física y legal que sea adecuada para los negocios, además de la geografía. Singapur es un ejemplo de las retribuciones que pueden ser obtenidas mediante la aplicación de políticas como las descritas, y el enfoque empleado proporciona un modelo exitoso.

### **Cooperación multilateral y regional**

La globalización y nuestra participación en una creciente competencia internacional en relación con el intercambio comercial y los mercados financieros nos señalan claramente los beneficios de la cooperación en los foros multilaterales y regionales. En primer lugar, debemos preocuparnos de que nuestros convenios comerciales nacionales, subregionales y regionales correspondan al espíritu y a las reglas del sistema comercial multilateral. Es vital la pronta y clara puesta en práctica de los acuerdos de la Ronda Uruguay y posteriormente los de la OMC. De por sí esto ayuda a fortalecer la OMC y nos da mayor estabilidad y seguridad.

Sin embargo, debemos ir más allá y poner más de nuestras transacciones internacionales bajo el paraguas de la OMC. Temas como la agricultura, los servicios y especialmente los servicios financieros, en gran parte han quedado en el limbo. Si bien se trata de un desafío para cada una de nuestras economías, nos servirá también a largo plazo, puesto que nos entregará los reglamentos y normas que no sólo otorgan mayor estabilidad a los países pequeños en el mercado internacional, sino que tam-

bién nos permiten recurrir a procesos justos de mediación de controversias.

Como economías pequeñas y en desarrollo, necesitamos cooperar para asegurarnos que no entren nuevas formas malsanas de protección a la estructura institucional del sistema comercial internacional. Hay mucha información errónea e incompreensión en algunos países industrializados acerca de las materias laborales y ambientales en las economías en desarrollo. Evidentemente, debemos prevenir los abusos y la explotación que afecten a la fuerza laboral y, por supuesto, debemos contar con políticas para el desarrollo sustentable en nuestro propio beneficio. Sin embargo, debemos también resguardarnos de las interpretaciones erradas acerca de nuestras verdaderas ventajas comparativas en cuanto a la producción con gran densidad de mano de obra, y al mismo tiempo necesaria para tratar algunas de las materias ambientales que enfrentamos. Dichas materias deben ser parte de nuestra asociación transpacífica.

Tanto el Pacífico Occidental como América Latina se dirigen hacia una mayor integración económica intrarregional impulsada en diversa forma por las fuerzas naturales del mercado y por convenios comerciales regionales. Un requisito fundamental para la expansión de nuestros horizontes comerciales a través del Pacífico es contar con convenios comerciales regionales que no sean cerrados, sino por el contrario, muy abiertos.

APEC y las economías del Pacífico Occidental han adoptado el concepto de "regionalismo abierto". A primera vista, parece haber una contradicción en los términos; es un frase que se usa bien, pero que no siempre se comprende adecuadamente en la costa americana del Pacífico. Regionalismo abierto es un concepto definido y defendido en la región de Asia-Pacífico que, en esencia, significa que las iniciativas de liberalización deben hacerse sobre una base no discriminatoria. En consecuencia, los beneficios de contar con mercados cada vez más accesibles deben estar disponibles tanto para los miembros como para quienes no son miembros del convenio comercial, por igual. De este modo, es un catalizador para un sistema comercial in-

ternacional más abierto. Es el camino hacia mayores oportunidades comerciales entre nosotros, y esperamos que al negociar próximamente el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los países de América Latina verán los beneficios que tiene el hecho de adoptar un enfoque de este tipo.

Finalmente, quisiera alabar el papel que le cupo a APEC al ayudarnos a desarrollar una vinculación de alcance transpacífico. Indonesia respaldó firmemente la inclusión de México y Chile en APEC y creemos que ambos países han sido miembros vitales y sólidos. Estas dos economías, que cooperan en muchos niveles con otras 16 economías de Asia-Pacífico en APEC, están ayudando a sembrar las semillas del cambio y nos han introducido, a quienes venimos del Pacífico Occidental, en América Latina. Observamos nuestros intereses comunes, y estamos trabajando juntos para lograrlos. Evidentemente, no todos los países de América Latina son aptos como miembros, ni siquiera a largo plazo; sin embargo, los objetivos de APEC son transparentes y sus acciones liberalizadoras están destinadas a la apertura.

## **Conclusión**

Tenemos que recorrer un largo camino antes de contar con una asociación transpacífica que esté a la altura del potencial que tenemos ante nosotros.

Nuestra amistad es cálida, pero todavía carece de la profundidad que merece. Tenemos una preocupación natural a todo nivel, académico, empresarial y gubernamental, acerca de las oportunidades y problemas que tenemos en nuestras propias regiones.

En el pasado, se nos opuso la distancia geográfica. Sin embargo, la tecnología y un mundo comercial que se contrae nos dan la oportunidad de actuar juntos para elevar nuestros niveles de vida a través de, por una parte, una mayor integración en el comercio y la inversión, y, por otra, de trabajar en materias internacionales comunes que tienen gran importancia.



Debemos conocernos mejor mutuamente, pero no debemos esperar. Podemos hacerlo mientras definimos y desarrollamos nuestros intereses comunes, algunos de los cuales he esbozado aquí. Esto requerirá del esfuerzo colectivo y de la visión evidente de los fundadores y arquitectos de PECC.



## ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN EN LA REGIÓN

ELIODORO MATTE\*

América Latina ha experimentado un significativo cambio estructural durante los últimos quince años, a medida que los países de la región han ido abriendo sus economías al resto del mundo con decidida determinación. Los gobiernos y las comunidades empresariales, en cada uno de los países de la región, se han dado cuenta de que el comercio se ha transformado en la fuerza impulsora hacia la prosperidad, en cuanto lleva a las empresas a concentrar sus energías y recursos en alcanzar niveles de eficiencia y productividad de nivel mundial. Una vez más ha quedado demostrado que la competencia mundial es el mecanismo más efectivo para impulsar el crecimiento y el desarrollo.

Actualmente, el comercio exterior representa una parte importante del Producto Interno Bruto (PIB) de las economías latinoamericanas (Cuadro 1) y representa cada año un porcentaje más significativo. Asia ha asumido un importante papel como socio comercial de América Latina (Cuadro 2). En el caso de Chile, más del 25% del total de su comercio se realiza con Asia.

Las reducciones arancelarias unilaterales y los acuerdos comerciales son factores importantes que ayudan a explicar el aumento del comercio total durante los últimos años. MERCOSUR (Mercado Común del Sur), el mercado común integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, con Chile y Bolivia como miembros asociados, ha dado origen a una región comercial habitada por 220 millones de personas, con un PIB de un billón

---

\* Vice-Presidente de Empresas CMPC S.A., Chile.

de dólares. Actualmente, MERCOSUR está funcionando plenamente impulsando el comercio regional y ofreciendo fuertes incentivos para fomentar proyectos integrados en el área de infraestructura —caminos, puertos— y servicios.

En este aspecto, MERCOSUR se une a la experiencia más antigua del Pacto Andino, el cual existe desde comienzos de la década del setenta, con Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia como miembros integrantes y Perú como miembro asociado. Existen también otros pactos comerciales subregionales como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM).

Sin embargo, probablemente, una de las iniciativas más prometedoras de la última década es NAFTA (North American Free Trade Agreement) uno de los mayores bloques comerciales en el mundo.

Además de estas iniciativas, en los últimos años, se ha observado un número creciente de acuerdos bilaterales entre los países del continente americano, por ejemplo, los acuerdos de libre comercio que Chile ha negociado recientemente con México, Canadá, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador. Chile se encuentra actualmente negociando la ampliación de algunos de sus acuerdos y el ingreso a otros en la región e incluso más allá de la fronteras del continente americano. Todos estos acuerdos han producido un aumento en los flujos comerciales entre las partes y están preparando el camino para inversiones adicionales y otras formas de cooperación económica.

Existe un fuerte consenso en la región en el sentido de que un aumento en el comercio es la única vía posible para promover el crecimiento económico y en los próximos años se puede esperar una mayor integración. APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) ofrece una oportunidad extraordinaria como un bloque comercial que abarca una vasta región del mundo, que alberga a algunas de las economías más vigorosas y enormes mercados de consumo. NAFTA debería contribuir a promover el comercio y la inversión a través del continente americano y esperamos que cumpla con las intenciones y objetivos de quie-

nes lo impulsaron. América Latina observa con gran interés a la Unión Europea y algunos de los países latinoamericanos ya se están acercando a Europa con el objetivo de fortalecer más la cooperación económica.

El tema de los aranceles reviste la mayor importancia a la luz de los objetivos de aumentar el comercio y la inversión. Hasta ahora, América Latina ha exhibido aranceles externos promedio extremadamente elevados (Cuadro 3). Sin embargo, si observamos el cuadro, se ha alcanzado un gran progreso en la última década. Las reducciones unilaterales y los pactos comerciales han contribuido a alcanzar niveles arancelarios más competitivos, pero sigue siendo imperativo mejorar en este ámbito. Vale la pena notar que las reducciones arancelarias unilaterales acordadas por Chile, durante la década del setenta, contribuyeron enormemente a su sostenido progreso económico.

Un segundo proceso que vale la pena destacar en la región es el de la privatización, que constituye la fuente de una parte sustancial del flujo de inversión directa hacia América Latina en los últimos años (Cuadro 4). La inversión extranjera no sólo ha aportado recursos financieros a las economías latinoamericanas, sino que también ha llevado tecnología y conocimientos especializados a los más diversos ámbitos de la economía.

Chile estuvo entre los primeros países del mundo en comenzar a privatizar las empresas en todas las áreas de la actividad económica y durante los últimos años casi todos los otros países latinoamericanos han comenzado su propio proceso de privatización. Los inversionistas del mundo desarrollado se sienten atraídos por la región y quieren una participación en uno de los mercados más dinámicos y de más rápido crecimiento del mundo. Pero los empresarios locales también están decididos a formar parte de este proceso, pues se dan cuenta de que tienen las capacidades que se requieren para tener éxito en un medio competitivo y la ventaja natural de compartir una cultura común. Aún más, los empresarios locales se dan cuenta de que la única vía posible para seguir siendo competitivos frente a los inversionistas globales y empresas multinacionales que llegan a

la región es ampliar los mercados y lograr acceso a ellos como una forma de alcanzar economías de escala y aplicar la experiencia técnica desarrollada en sus áreas de actividad.

Asimismo, vale la pena destacar la integración de los mercados de capital, puesto que ha significado a los empresarios locales obtener los recursos financieros necesarios para apoyar su proceso de expansión. El acceso al capital extranjero a través de instrumentos de deuda o de emisiones de títulos de capital en los mayores mercados financieros del mundo es una práctica común y se ha transformado en enormes generadores de fondos para el financiamiento de inversiones y actividades de adquisición en todas las áreas comerciales y en todos los países de América Latina (Cuadro 5).

### **Estrategias empresariales chilenas**

Desde mediados de la década de 1970, Chile ha abierto su economía al mundo: en primer lugar, integrándola al comercio mundial; luego, invirtiendo fuertemente para adaptar sus estructuras y alcanzar un alto nivel de competitividad, y, recientemente, integrándose aún más con el resto de América Latina, mediante su incorporación a bloques comerciales y a acuerdos comerciales bilaterales y también invirtiendo directamente en otros países latinoamericanos.

El éxito de la estrategia empresarial de Chile queda demostrado por su comercio equilibrado con todas las áreas geográficas (Cuadro 6).

El avance hacia el libre comercio produjo una sensación de reconocimiento de la globalización como la única forma de lograr la capacidad para competir efectivamente con las empresas multinacionales que siempre han sido actores importantes en esta región. La estabilización de las economías latinoamericanas ha sido un factor clave en los niveles sin precedente alcanzados por los flujos de inversión extranjera.

Al comenzar tempranamente con un proceso radical de re-

forma económica, Chile creó un ambiente propicio que hizo que muchas empresas chilenas adoptaran una postura de primera línea para comprender y tener éxito en un mercado competitivo. Por lo tanto, como muchos otros países latinoamericanos comenzaron su propio programa de estabilización y reforma económica, las empresas chilenas pudieron descubrir en sus países vecinos oportunidades en numerosas áreas de actividad, como servicios públicos, manufacturas, productos de consumo o comercio al detalle.

Este fue el caso con Argentina, donde empresas chilenas líderes comenzaron su internacionalización a comienzos de la década de 1990. Estas empresas demostraron tener éxito y atrajeron a muchas otras. Durante los últimos seis años, una cantidad importante de capital para un país del tamaño de Chile, se ha invertido en los países vecinos, donde Chile ha llegado a ser una fuente importante de capital (Cuadro 7). Esta tendencia sólo puede aumentar en el futuro y ya hay señales de que otros países latinoamericanos están siguiendo el ejemplo de Chile. MERCOSUR y otros pactos comerciales en la región también proporcionan un marco que favorece este proceso. Las empresas latinoamericanas se encuentran en una buena posición para beneficiarse de las oportunidades de inversión en la región, puesto que tienen las mismas raíces y comparten experiencias y tienen una identidad cultural común.

### **Oportunidades de inversión en la región**

Esta región definitivamente ofrece las mayores oportunidades para los países de Asia-Pacífico. Los empresarios latinoamericanos y también las autoridades de gobierno tienen el desafío de estimular a nuestras contrapartes de Asia-Pacífico de modo de colocar a esta región en un nivel más alto en su lista de prioridades de inversión. En el caso de Chile, Asia todavía representa una fuente de inversión relativamente menor (Cuadro 8).

Las enormes oportunidades de inversión en América Latina

se ven respaldadas por la existencia de vastas áreas de recursos naturales que aún no han sido suficientemente desarrollados. El acceso al comercio mundial transforma esta región en una plataforma para la manufactura de productos destinados a los mercados mundiales. El crecimiento de las economías locales genera un aumento del poder adquisitivo que expande los mercados de consumo internos, lo que a su vez lleva a un aumento de la demanda de productos industriales y de consumo y también al desarrollo de una industria de servicios diversificada.

Las concesiones otorgadas por inversiones en telecomunicaciones, servicios públicos, agua potable, caminos, puertos y otras áreas tradicionalmente reservadas a la propiedad estatal, también brindan oportunidades significativas, puesto que la infraestructura es probablemente el sector que mostrará el mayor dinamismo en los próximos años. La cooperación entre las empresas latinoamericanas y sus contrapartes de Asia-Pacífico es de la mayor importancia, ya que puede formar sólidos consorcios de inversión combinando sus fortalezas y conocimientos técnicos para emprender estos desafíos.

La inversión en áreas tradicionales como la minería, el petróleo y otros recursos naturales continuará como un área importante de actividad económica. Las empresas locales están dispuestas y decididas a crecer pero necesitan la contribución de recursos externos, en forma de tecnología y *know-how*, áreas en las cuales las empresas de Asia-Pacífico pueden tener ventajas.

El aumento del poder adquisitivo de los consumidores latinoamericanos impulsa la actividad comercial e industrial en la región, creando, a la vez, enormes oportunidades para el desarrollo de la industria de servicios. Esta tendencia ya se está dando. Algunos ejemplos son el crecimiento de la industria del transporte aéreo —puesto que un número cada vez mayor de pasajeros entra y sale cada día de los países latinoamericanos ya sea para hacer negocios o de vacaciones— y la industria bancaria, con un gran número de bancos extranjeros que compiten para establecer o consolidar posiciones en esta región para servir las necesidades financieras de las empresas en to-



dos los sectores de la actividad económica.

Las empresas locales en estas áreas deberán hacer extremados esfuerzos para seguir siendo competitivas y con ese objetivo están formando alianzas estratégicas y haciendo funcionar redes que les permitan mejorar la calidad y la cobertura de sus servicios a nivel regional. Los mercados financieros, y específicamente la industria bancaria, ofrecen muchas oportunidades puesto que enfrentan el desafío de aportar el capital a las empresas locales para financiar sus planes de expansión. Hay un gran número de instituciones extranjeras dispuestas a entrar a la región si los proveedores locales no son capaces de mostrar buenos y rápidos resultados. Los nuevos servicios financieros tales como *factoring*, securitización y productos derivados contribuyen a mejorar la eficiencia operativa de las firmas locales. Aún más, la expansión de las economías y el desarrollo de los mercados de capital crean nuevas alternativas para los inversionistas que estimulan el ahorro. Sumado a lo anterior, debemos considerar el constante flujo de ahorro proveniente de los sistemas previsionales, todo lo cual configura una significativa base de capital para financiar los programas de inversión.

Finalmente, se puede encontrar un fuerte potencial para el desarrollo en nuevas áreas económicas, tales como fondos privados de pensión, seguros y proveedores privados de servicios básicos como salud y educación. Es de la mayor importancia que los gobiernos de esta región continúen comprometiendo su apoyo a este proceso, manteniendo las regulaciones básicas y adoptando políticas que conduzcan a una estabilidad económica.

### **Consideraciones finales**

Se pueden identificar cuatro importantes desafíos. En primer lugar, la amenaza del proteccionismo –no sólo de parte de las empresas o agentes locales que se sienten incapaces de tener éxito en una economía abierta– sino también de los países desarrollados que se dan cuenta del impacto que han tenido las

emprendedoras empresas latinoamericanas, quienes se han apoderado de porciones siempre crecientes de su mercado. Nuevas formas de proteccionismo como regulaciones ambientales o laborales, algunas de las cuales ni siquiera se aplican en los países desarrollados, constituyen importantes amenazas para los países latinoamericanos.

En segundo lugar, definir el tamaño, el papel y la organización del sector público es un importante desafío para las economías latinoamericanas. Hemos vivido con enormes déficits gubernamentales asociados con un papel ampliado del sector público. A pesar de que se ha alcanzado un gran progreso, todavía se requiere una mayor reducción del ámbito estatal, definir y mejorar su acción en aquellas materias en las cuales el gobierno es irremplazable.

En tercer lugar, con el fin de mantener la competitividad en el largo plazo, el acceso al capital humano es de la mayor importancia. América Latina no puede pensar en entrar al mundo desarrollado sin mejorar sus sistemas educacionales, con el fin de proporcionar el capital humano que apoyará sus empresas con la creatividad y el conocimiento que se requieren para tener éxito en el mundo moderno.

Finalmente, la corrupción aún está presente en América Latina. Comprendemos que este fenómeno socava los fundamentos de la actividad empresarial legítima. Afortunadamente, observamos un consenso cada vez mayor entre los gobiernos y las comunidades empresariales en el sentido de que se deben desplegar importantes esfuerzos para combatir esta amenaza.

CUADRO 1

## COMERCIO EXTERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB (1994)

|           |      |
|-----------|------|
| VENEZUELA | 43,8 |
| CHILE     | 43,1 |
| MEXICO    | 36,1 |
| COLOMBIA  | 35,7 |
| PERU      | 20,1 |
| BRASIL    | 15,0 |
| ARGENTINA | 13,4 |

Fuente: ALADI, Bancos Centrales.

CUADRO 2

COMERCIO TOTAL ENTRE AMERICA LATINA Y ASIA  
(millones de dólares)

|           |        | % DE COMERCIO<br>TOTAL |
|-----------|--------|------------------------|
| CHILE     | 7.962  | 26                     |
| PERU      | 2.566  | 19                     |
| BRASIL    | 15.128 | 16                     |
| ARGENTINA | 4.632  | 12                     |
| COLOMBIA  | 2.481  | 11                     |
| MEXICO    | 8.236  | 5                      |
| VENEZUELA | 1.230  | 3                      |

Fuente: ALADI, CEPAL.

CUADRO 3  
ARANCELES EXTERNOS PROMEDIO (%)

|           | 1985 | 1996 |
|-----------|------|------|
| CHILE     | 36,0 | 8,9  |
| COLOMBIA  | 83,0 | 11,4 |
| VENEZUELA | 30,0 | 11,8 |
| BRASIL    | 80,0 | 12,7 |
| ARGENTINA | 28,0 | 13,9 |
| MEXICO    | 34,0 | 14,2 |
| PERU      | 64,0 | 16,3 |

Fuente: BID.

CUADRO 4  
INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA (1990-1994)  
(millones de dólares)

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| ORIGEN                     |        |
| AMERICA DEL NORTE          | 22.070 |
| EUROPA OCCIDENTAL          | 14.249 |
| OTROS PAISES DESARROLLADOS | 2.023  |
| RESTO DEL MUNDO            | 6.607  |
| TOTAL                      | 44.948 |

Fuente: CEPAL.

CUADRO 5  
COLOCACION MUNDIAL DE LOS ADR  
(millones de dólares)

|           | 1990-1995 |
|-----------|-----------|
| MEXICO    | 11.200    |
| ARGENTINA | 4.142     |
| CHILE     | 1.389     |
| BRASIL    | 1.295     |
| COLOMBIA  | 376       |
| VENEZUELA | 188       |
| PERU      | 159       |

Fuente: CEPAL.

CUADRO 6  
CHILE: SOCIOS COMERCIALES (1996)  
(millones de dólares)

|                  | Exportaciones<br>(FOB) | Importaciones<br>(CIF) | Comercio<br>Total | % de<br>Comercio<br>Total |
|------------------|------------------------|------------------------|-------------------|---------------------------|
| NAFTA            | 2.845                  | 5.445                  | 8.290             | 25%                       |
| ASIA             | 5.153                  | 2.770                  | 7.923             | 24%                       |
| EUROPA           | 3.991                  | 3.893                  | 7.885             | 24%                       |
| MERCOSUR         | 1.760                  | 2.814                  | 4.574             | 14%                       |
| RESTO DE AMERICA | 1.141                  | 1.077                  | 2.218             | 7%                        |
| RESTO DEL MUNDO  | 506                    | 1.354                  | 1.860             | 6%                        |
| TOTAL            | 15.396                 | 17.353                 | 32.749            | 100%                      |

Fuente: Banco Central de Chile.

CUADRO 7  
 INVERSION CHILENA EN EL EXTRANJERO  
 (millones de dólares)

|                         | 1990-1996 |
|-------------------------|-----------|
| ARGENTINA               | 8.811     |
| PERU                    | 2.356     |
| BRASIL                  | 1.392     |
| COLOMBIA                | 1.053     |
| BOLIVIA                 | 309       |
| VENEZUELA               | 247       |
| RESTO DE AMERICA LATINA | 404       |
| RESTO DEL MUNDO         | 369       |
| TOTAL                   | 14.572    |

Fuente: Cámara Chilena de Comercio.

CUADRO 8  
 INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN CHILE (1990-1996)  
 (millones de dólares)

|                 |        |
|-----------------|--------|
| ORIGEN          |        |
| NAFTA           | 9.011  |
| EUROPA          | 3.397  |
| ASIA            | 577    |
| MERCOSUR        | 440    |
| RESTO DEL MUNDO | 1.741  |
| TOTAL           | 15.166 |

Fuente: Banco Central de Chile.

# AMÉRICA LATINA A LAS PUERTAS DEL SIGLO XXI: HACIA UNA ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICA<sup>1</sup>

FELIPE LARRAÍN\*

## Introducción

América Latina enfrenta el término del siglo XX. Aunque las recientes reformas económicas de fines de los ochenta y de los noventa son tranquilizadoras, el camino no ha sido fácil. La crisis mexicana de diciembre de 1994 llevó a pensar a algunos que la región estaba a punto de repetir el funesto desempeño de la década de 1980, cuando México encabezó la crisis de la deuda de 1982. No sucedió así. El efecto tequila se hizo sentir principalmente en México y Argentina, y en 1996 y 1997 ambos países experimentaron una recuperación económica. En la mayor parte de los países de la región, siguen consolidándose reformas económicas basadas en el mercado. Por supuesto, quedan muchos desafíos por delante.

Uno de los retos esenciales para América Latina consiste en consolidar un crecimiento económico sólido y sostenido. Sólo una tasa de crecimiento mayor, del orden del 5 al 6% al año, promete hacer una mella significativa a la pobreza y mejorar la distribución del ingreso a mediano plazo. El crecimiento sostenido es la única forma de derrotar la pobreza en forma perma-

---

\* Profesor Titular Visitante de la Cátedra Robert F. Kennedy de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Harvard; Profesor de Economía, Universidad Católica de Chile.

1 Este trabajo se basa parcialmente en Larraín, F., "Latin America Reaching the XXI Century: A View Towards Europe", *The Global Village Papers*, MeesPierson/Nijenrode University, Amsterdam, 1995, (por salir). Dada su fecha de elaboración, el trabajo no cubre la crisis asiática ni sus efectos en América Latina.

nente, y es la única manera de evitar la desestabilización causada por conflictos sociales. Las fuertes presiones distributivas en sociedades estancadas terminan siendo explosivas. Así, las políticas redistributivas pueden tener éxito más allá del corto plazo sólo en economías en crecimiento. Los grupos de más bajos ingresos son los que más han sufrido a causa de la inestabilidad que caracterizó el proceso de crecimiento latinoamericano en las últimas dos décadas. Entre 1991 y 1996, la tasa de crecimiento de la región triplica el crecimiento promedio entre 1981 y 1990, como se muestra en el Cuadro 1. Esto no constituye una garantía de que el alto crecimiento continuará, pero indudablemente lo que va corrido de la década del noventa marca una gran mejoría respecto de los ochenta.

Una condición necesaria para lograr un desarrollo exitoso es la estabilidad macroeconómica, en particular, reducir la inflación a un solo dígito o, preferentemente, a niveles mundiales. Desde 1983, la inflación ha bajado abruptamente en la región, y para 1996 la tasa promedio fue inferior al 20%, por primera vez en muchas décadas (Cuadro 2). La otra condición necesaria es la reforma estructural. Este trabajo analiza las principales reformas aplicadas en América Latina y algunos de los principales desafíos futuros. Para tener éxito en un mundo integrado a nivel mundial, la región debe consolidar y profundizar las reformas basadas en el mercado iniciadas en la mayoría de los países a comienzos de la década. Esa es la forma apropiada para que América Latina se integre y compita con el resto del mundo.

La integración a los mercados mundiales, tomando como base políticas recientes, requiere una mayor liberalización comercial como pieza central del proceso de reforma. La región está preparada para integrar una asociación transpacífica, en la cual el libre comercio y la inversión, y no la ayuda externa, sean los elementos esenciales en las relaciones económicas. El comercio y la inversión ya han sido liberalizados significativa y unilateralmente en toda la región. Sin embargo, América Latina está preparada para seguir adelante y garantizar un acceso más libre a sus mercados. Esperamos de nuestros socios un trato



recíproco, especialmente en la región de Asia-Pacífico. Es probable que mayores flujos de inversión extranjera produzcan significativos aumentos en el intercambio comercial. La mayor liberalización del comercio entre Asia y América Latina podría contrarrestar una tendencia potencial de concentración del comercio latinoamericano en el mismo continente americano, como resultado de diversos acuerdos comerciales bilaterales y regionales firmados en los años noventa.

Este trabajo está organizado en la siguiente forma: la segunda sección examina importantes características estructurales de América Latina, tales como distribución del ingreso y pobreza, luego las compara con Asia y analiza las nuevas reformas latinoamericanas. A continuación, la tercera sección analiza las importantes tendencias de liberalización comercial en América Latina, tanto globalmente como a través de acuerdos de libre comercio, y se refiere al intercambio entre la región y Asia. Las secciones cuarta y quinta analizan brevemente el ahorro y la inversión en la región. Finalmente, la sexta describe una reforma clave que se ha difundido por toda la región: la privatización de los fondos de pensiones. El trabajo termina con un breve resumen y conclusiones.

### **Condiciones sociales y modelos de desarrollo en América Latina**

Las profundas desigualdades de ingresos son un mal endémico en América Latina. En el pasado, la región se caracterizó por tener democracias inestables, a menudo interrumpidas por regímenes autoritarios, gran inestabilidad en las reglas del juego y un pobre desempeño económico. Durante las últimas décadas Asia constituye un contraste interesante en este aspecto, salvo en cuanto a que allí también se han presentado regímenes políticos autoritarios.

El Cuadro 3 muestra la distribución del ingreso y la tasa de crecimiento del ingreso per cápita entre 1985 y 1994 en algunos

países de Asia y de América Latina. Es evidente la inmensa diferencia entre los dos grupos de países. La distribución del ingreso es mucho más igualitaria en el Este asiático, donde el 20% más rico de la población tiene un ingreso promedio 7,2 veces superior al 20% más pobre. Este coeficiente varía desde el 4,2 en Taiwán, el país más equitativo, al 11,7 en Malasia. El coeficiente promedio de desigualdad para América Latina es de 15,1, más del doble del promedio asiático. El caso más evidente de desigualdad es el representado por Brasil, donde el 20% más rico de la población recibe un ingreso 32 veces superior al del 20% más pobre.

En estudios recientes se ha sugerido que este problema distributivo ha engendrado la gran inestabilidad de las políticas macroeconómicas que América Latina ha soportado en el pasado<sup>2</sup>. Crecientes presiones sociales para reducir la desigualdad en los ingresos se ocultan tras una apariencia populista. En varias ocasiones, gobiernos latinoamericanos, ubicados tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político, han cedido a la tentación de aplicar políticas populistas para reducir los problemas sociales. Entre los más notables en este aspecto se pueden citar los gobiernos de Juan Domingo Perón en Argentina durante la década de 1950, Salvador Allende en Chile (1970-1973), José Sarney en Brasil (1985-1990) y Alan García en Perú (1985-1990).

El populismo económico generalmente tiene su origen en una fuerte expansión fiscal y monetaria, lo cual genera un auge económico y una falsa sensación de bienestar por uno o dos años, cuanto más. Entonces aumenta la inflación, los salarios reales caen, la producción baja y el desempleo sube. Al término del ciclo populista, el país se encuentra peor de lo que estaba

---

2 Ver, por ejemplo, Sachs, J., "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", en: Brunett R. y Dell'Aringa C. (eds.), *Labour Relations and Economic Performance*. Mac Millan Press, 1989; y, Dornbusch, R. y Edwards, S. (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin American*. University of Chicago Press, 1991.

inicialmente y requiere la aplicación de un ajuste drástico. El Gráfico 1 muestra la evolución de los salarios reales durante tres períodos populistas en Argentina (1983-1987), Brasil y Perú (1985-1988). Es interesante observar la brusca contracción de los salarios que sigue al corto período de expansión. En dos de los tres casos, los salarios reales terminan por debajo de su punto inicial. Irónicamente, los que más sufren son los trabajadores y los pobres, en cuyo nombre se iniciaron las políticas populistas.

En América Latina también existe mucha pobreza. El Cuadro 4 muestra que la proporción de la población que vive bajo la línea de pobreza era mayor en 1990 que en 1970. Si bien los niveles de pobreza generalmente declinaron entre 1970 y 1980 en los principales países de la región, la pobreza tendió a aumentar significativamente entre 1980 y 1990 debido, en gran parte, a la crisis de la deuda de los años ochenta. En la última década se ha observado cierto progreso, pero aún persiste una gran cantidad de latinoamericanos que vive en la pobreza.

### **Reformas para promover el crecimiento y el desarrollo**

A fines de la década pasada y a comienzos de la presente, comenzó a surgir un nuevo consenso en América Latina. Se hizo evidente que los problemas económicos y sociales de la región tenían estrecha relación con la pobreza de sus políticas de desarrollo. El hecho de basar las políticas de desarrollo en la expansión del Estado había sido simplemente un error. Los gobiernos han intentado hacer demasiadas cosas y, al tratar de expandirse al máximo, no lo han hecho bien en casi ningún área.

El punto de partida para la nueva estrategia estuvo en el consenso acerca de la crucial importancia de la estabilidad macroeconómica como condición para el desarrollo sostenido. En la práctica, esto requirió una reducción importante de los déficits fiscales, los cuales han estado estrechamente ligados a las

altas tasas de inflación en la región. La estabilidad macroeconómica se relacionó entonces con la reforma estructural del Estado<sup>3</sup>. Los déficits fiscales en muchos países estaban unidos a las ineficiencias y a las pérdidas de las empresas del Estado. La privatización ha ayudado a resolver este problema, al igual que la promoción de fuertes ganancias por eficiencia en los nuevos sectores privatizados. En la siguiente sección de este trabajo se discutirá la liberalización del comercio, otro de los componentes importantes de la reforma económica de la región.

La reforma tributaria también fue un ingrediente necesario para la modernización del Estado. Normalmente, los códigos tributarios latinoamericanos establecían altas tasas impositivas marginales, lo cual constituía un incentivo para que la evasión de impuestos fuera una práctica difundida. Además, administraciones tributarias laxas y a menudo corruptas recaudaban escasos ingresos para las arcas fiscales. De este modo, los esquemas impositivos han sido racionalizados, las tasas impositivas se han reducido, la administración del sector tributario ha mejorado y los ingresos han aumentado. El último elemento en la reforma del Estado fue la desregulación de los controles estatales excesivos respecto de muchas actividades. Aunque están dirigidos a la protección de la sociedad, ese tipo de regulación a menudo actúa como impedimento para el crecimiento y el desarrollo del sector privado.

Las reformas no caminan al mismo ritmo en todos los países de la región. Chile empezó primero, pues inició el proceso a mediados de la década de 1970. México y Bolivia lo hicieron a mediados de la década de los ochenta. Argentina y Perú aplicaron un profundo paquete de reformas a comienzos de esta década. En Brasil el proceso ha sido más lento, aunque se ha avanzado algo desde mediados de los noventa.

---

3 Para un análisis más detallado de las reformas estatales en la región en las décadas setenta y ochenta, ver Larraín, F. y Selowsky M. (eds.), *The Public Sector and the Latin American Crisis*. San Francisco: International Center for Economic Growth, ICS Press, 1991.

## **Liberalización del comercio e integración regional**

Entre mediados y fines de la década pasada, América Latina emprendió una estrategia que combina medidas unilaterales de liberalización, tales como la reducción de aranceles de importación y eliminación de barreras no arancelarias (cuotas, permisos de importación, prohibiciones, etc.), con la integración regional a través de acuerdos de libre comercio. La liberalización unilateral era necesaria, ya que en el pasado América Latina siguió una política proteccionista, orientada hacia adentro, que básicamente aisló a los productores locales de la competencia extranjera, a expensas de los consumidores y de la eficiencia económica general.

La nueva estrategia, conocida como regionalismo abierto, combina la eliminación de las barreras comerciales dentro de la región con la liberalización respecto del resto del mundo. Como ejemplo, la Unión Europea ha firmado acuerdos con MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y con Chile. Uno de los principales objetivos de estos acuerdos es acercarse al libre comercio en el futuro. Sin embargo, hay mucho que puntualizar y negociar. La expectativa en la región es que el resultado final de esas negociaciones sea un pacto de libre comercio propiamente tal, y no simplemente una tímida liberalización con muchas excepciones.

## **Reformas comerciales en América Latina**

Dentro de América Latina, el país pionero en la liberalización del comercio global fue Chile, que inició estas políticas a mediados de la década de 1970. Los aranceles de importación en ese país en 1973 eran, en promedio, de más de un 100%, con aranceles individuales que variaban desde cero a cerca del 600%. Abundaban las barreras no arancelarias, que fueron eliminadas rápidamente a mediados de la década de 1970. Los aranceles de importación se establecieron uniformemente en el 10% hacia

finés de la misma década y, actualmente, se encuentran en el 11%. Bolivia y México iniciaron su liberalización unilateral a mediados de los setenta; Bolivia adoptó rápidamente un arancel parejo del 10% para bienes finales y 5% para bienes de capital, y México tuvo un proceso más gradual. En la presente década, Argentina, Perú y, en cierta medida, Brasil han liberalizado parcialmente el comercio. El Cuadro 5 muestra la liberalización de los aranceles de importación en los principales países de la región.

Como Chile fue el primero en iniciar su liberalización comercial, hace más de dos décadas, constituye el caso más apto para ser sometido a evaluación. En efecto, la estrategia chilena ha demostrado ser inmensamente exitosa. El comercio se ha diversificado en Chile, tanto en términos de la composición de sus exportaciones como de sus socios comerciales. Tal como aparece en el Gráfico 2, las exportaciones chilenas en 1995 estaban dirigidas a cuatro mercados principalmente: Asia, que representa el 35 % del total, es el principal socio comercial de Chile, seguido de Europa (29%), América Latina (18%) y los Estados Unidos y Canadá (15%). El cobre todavía es muy importante y representa un 40% de las exportaciones chilenas, pero ha caído desde el 80% del total a comienzos de los años setenta, a pesar de un importante aumento de producción por cuenta de nuevas explotaciones mineras privadas. En términos generales, las exportaciones han aumentado desde un 12% del PIB (Producto Interno Bruto) a mediados de la década de 1960, a cerca del 25% del PIB a mediados de esta década, una proporción similar a la de algunos países asiáticos.

A pesar del éxito de la liberalización comercial unilateral en Chile y en otras partes, la estrategia comercial de América Latina en los años noventa ha cambiado su énfasis hacia los acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales. En el período señalado, se han concertado dos acuerdos comerciales importantes de carácter regional: NAFTA (North American Free Trade Agreement) y MERCOSUR. El primero ha unido como socios comerciales a Estados Unidos, Canadá y México, que jun-

tos representan el 30% de la producción mundial. La idea original era que otros países accedieran a NAFTA y Chile era el primer invitado oficial. Sin embargo, la extensión de NAFTA se ha visto suspendida por la imposibilidad de que el gobierno norteamericano logre aprobar en el Congreso la autoridad de negociación rápida (conocida como *fast track authority*).

MERCOSUR es una unión aduanera, más que un acuerdo de libre comercio, con cuatro países miembros en el Cono Sur de América Latina: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Durante 1996, Bolivia y Chile se convirtieron en miembros asociados (aunque no plenos). En dicha calidad, los dos países tienen un acuerdo de libre comercio con MERCOSUR sin la obligación de aplicar los aranceles externos comunes de la unión aduanera. Además de estos acuerdos regionales, muchos países han formalizado acuerdos de libre comercio de carácter bilateral. Colombia y Venezuela, por ejemplo, tienen un acuerdo de ese tipo entre sí. México, Venezuela y Colombia tienen también acuerdos de libre comercio con Chile. No obstante, el objetivo a largo plazo consiste en lograr un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005, como se estableciera en diciembre de 1994 en la Cumbre de Jefes de Estado Americanos en Miami.

Existen diversas razones para el énfasis en la liberalización comercial a nivel regional en los noventa. En primer lugar, responde a un fenómeno mundial, la perspectiva de grandes bloques comerciales (especialmente en Europa) y a la Iniciativa para las Américas, impulsada por los Estados Unidos. Para un país, considerado individualmente, puede que firmar tratados de libre comercio no sea lo mejor, si otros países no lo acompañan en esta estrategia. Sin embargo, ésta sí puede ser óptima si el mundo se dirige hacia la formación de tratados de ese tipo. Segundo, aunque el libre comercio a escala mundial es reconocido como la mejor opción, existe un sentimiento de frustración causado por el lento avance de la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement for Trade and Tariffs), que tomó siete años en llegar a término. Tercero, si un país intenta liberalizar el

comercio de todas formas, los acuerdos bilaterales son una forma de obtener algo a cambio, especialmente cuando se parte de niveles arancelarios bajos y de escasas o ninguna barrera no arancelaria.

Los beneficios netos del regionalismo son ambiguos y dependen principalmente de las características de los socios integrantes y del contexto internacional en que se lleva a cabo el acuerdo. Al escoger socios comerciales, se deben tomar en cuenta los distintos costos y beneficios de este tipo de estrategia. Una reciente evaluación empírica de un acuerdo de libre comercio entre Chile y NAFTA, por ejemplo, muestra ventajas relativamente significativas para Chile como resultado de un acuerdo de ese tipo, especialmente en materia de inversión<sup>4</sup>.

### **Asia y América Latina**

En este contexto de regionalismo abierto es donde debemos ubicar la relación comercial entre Asia y América Latina. Existe preocupación en nuestra región acerca de las dificultades que significa ingresar a los mercados asiáticos. La fruta fresca del Cono Sur, por ejemplo, enfrenta severa restricciones de ingreso en diversos países asiáticos, especialmente Japón, tales como cuotas, aranceles rígidos y simples prohibiciones. En términos generales, mientras más alto es el valor agregado de un bien, mayor es el arancel de importación que enfrenta en Asia, fenómeno que se conoce como escalonamiento arancelario. Es necesario considerar estas preocupaciones y deben hacerse progresos reales para que la integración comercial sea realidad.

APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) ha establecido como objetivo el establecimiento de un área de libre comercio

---

4 Coeymans, J.E. y Larraín, F., "Efectos de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Un Enfoque de Equilibrio General", *Cuadernos de Economía*, Universidad Católica de Chile, diciembre, 1994.



entre sus miembros en el año 2010 (para los países desarrollados) y 2020 (para los países en desarrollo). Si bien esta meta ha sido bien acogida, existen dos inconvenientes importantes en cuanto a promover el libre comercio entre América Latina y Asia. Primero, sólo dos países latinoamericanos, México y Chile, son miembros de APEC. Segundo, el plazo establecido en el año 2020, correspondiente a la mayor parte de los países de APEC, es muy lejano. Por lo tanto, queda mucho por hacer a este respecto, tanto en lo que significa establecer un cronograma más ambicioso, como en cuanto a la integración de otros países de América Latina a la meta del libre comercio a través del Pacífico. Es fundamental además que el acuerdo de libre comercio que se firme, en el que hay tanto que negociar y decidir, efectivamente promueva el libre comercio y limite las excepciones.

Como resultado del regionalismo comercial tanto en América Latina como en Asia, y de las barreras de importación reales (y percibidas) en el mercado asiático, la participación de las exportaciones de América Latina en Asia se ha mantenido muy baja en la última década. Como se muestra en el Gráfico 3, dicha participación ha permanecido fija bajo el 10% entre 1985 y 1995; durante el mismo período, la participación de las exportaciones de América Latina en el continente americano creció en casi 14 puntos porcentuales, del 54,8% al 68,2%. En cambio, el Gráfico 4 muestra que las importaciones latinoamericanas provenientes de Asia aumentaron desde el 12,3% del total de las importaciones regionales en 1985, hasta el 16,8% en 1995. Al mismo tiempo, la participación de las importaciones de América Latina desde su propio continente ha crecido desde el 48,7% al 58,6%. Claramente, aquí influye mucho México, cuyo comercio representa cerca de un tercio de todo el comercio latinoamericano y tiene una concentración extrema en Estados Unidos. En 1995, el 87% de las exportaciones mexicanas fueron a Estados Unidos, cifra superior al 71% en 1985; asimismo, la participación de las importaciones mexicanas procedentes de los Estados Unidos creció desde el 68% al 77% durante el mismo período. Sin embargo, la principal conclusión que se puede ex-

traer de estas cifras es que América Latina se ha abierto cada vez más a las exportaciones procedentes de Asia, mientras que los mercados asiáticos no han exhibido una liberalización similar.

Es cierto que América Latina representa sólo una pequeña fracción del comercio de Asia. La participación total de las exportaciones asiáticas dirigidas a América Latina se ha mantenido alrededor del 3% entre 1985 y 1995; y la participación de América Latina en las importaciones asiáticas ha aumentado levemente, del 3,2% al 3,8%, en el mismo período. En los últimos diez años, el comercio asiático se ha concentrado cada vez más en su propio continente.

Existe, sin embargo, una oportunidad interesante para los exportadores asiáticos en América Latina. Más allá de la coyuntura, esta región cuenta con buenas perspectivas de crecimiento en el mediano plazo. Además, su mercado total bordea los 1,8 trillones de dólares, que es bastante superior a los mercados de Francia, Reino Unido o Italia considerados individualmente. Y las reformas económicas se traducirán en mayores tasas de crecimiento de mediano y largo plazo en la región. Evitar la desviación de comercio a causa de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales en América Latina es algo que está totalmente al alcance de Asia: todo lo que tiene que hacer es abrir sus mercados para obtener mayor acceso a esta región. América Latina está preparada para ese desafío.

## **Inversión**

Para tener mayores tasas de crecimiento en el mediano plazo se requiere mayores tasas de acumulación de capital, tanto físico como humano, y mayor eficiencia. Durante décadas, América Latina ha tenido bajas tasas de formación de capital, alrededor del 15% del PIB, lo cual se ha visto reflejado en las bajas tasas de crecimiento de la región. No obstante, la inversión se ha recuperado de las bajas tasas obtenidas a fines de la década

de 1980 y la formación bruta de capital fijo se encuentra actualmente alrededor del 20% del PIB. En el Gráfico 5 se observa, sin embargo, que la situación varía ampliamente entre los principales países de la región. La inversión fija en Chile excede el 27% del PIB. Argentina, México y Colombia invierten entre el 15 y el 20% del PIB, mientras Perú, Brasil y Venezuela invierten entre 16% y 22% del PIB.

Los países que crecen rápidamente han confiado en esfuerzos de inversión mayores que los realizados en América Latina, como promedio. Hong Kong, Corea, Malasia, Singapur y Tailandia han tenido tasas de crecimiento promedio del PIB que fluctúan entre el 7 y el 9% en los últimos quince años. Tales tasas de crecimiento han tenido como base tasas de inversión de cerca del 30% del PIB o más. Chile tiene la tasa de inversión más alta de América Latina y también la tasa de crecimiento más rápida (7% promedio anual en la última década).

Desde la crisis de los ochenta, el principal obstáculo para el aumento de la inversión en América Latina era la restricción externa. Durante los noventa, esta restricción se ha relajado considerablemente. Las perspectivas de un desarrollo sostenido residen en buena medida en la capacidad de los países para aumentar la cantidad y la calidad de su inversión productiva.

Esto, a su vez, responde positivamente a la estabilidad en las políticas y en la macroeconomía<sup>5</sup>, a tasas de interés reales bajas (si bien positivas), y a tasas impositivas razonables<sup>6</sup>. Es probable que la eficiencia en la inversión aumente a causa de las ventajas de las reformas estructurales y los beneficios de la

---

5 Larraín y Vergara muestran que la volatilidad del tipo de cambio real afecta negativamente la inversión y el crecimiento económico en un grupo de países asiáticos en desarrollo. Larraín, F. y Vergara, R., "Private Investment and Macroeconomic Adjustment: the Case of East Asia", en: Servén, L. y Solimano, A., *From Adjustment to Sustainable Growth: The Role of Capital Formation*. The World Bank, 1993.

6 Servén y Solimano, *op. cit.*, por ejemplo, analizan los factores macroeconómicos determinantes de la inversión.

estabilización. Cabe esperar avances más rápidos en países como Argentina y Perú, debido al ritmo de sus reformas recientes.

Otros factores determinantes para la inversión se refieren a aspectos microeconómicos e institucionales. La infraestructura, por ejemplo, presenta un claro déficit en la región. Los esfuerzos que realiza el gobierno resultan insuficientes para hacer frente al déficit acumulado (*stock*), debido a los bajos niveles de inversión de la última década y al esfuerzo necesario (flujo) requerido para respaldar el crecimiento. A través de una regulación adecuada, el gobierno debe ampliar la posibilidad de que el sector privado invierta en infraestructura. Chile presenta un interesante ejemplo a este respecto. A mediados de la década de 1980, mediante la privatización y un nuevo esquema regulador, se abrió la posibilidad de que empresarios privados participaran en la propiedad de los sectores eléctricos y de telecomunicaciones. Desde entonces, las inversiones en dichos sectores crecieron fuertemente y el déficit desapareció.

Hasta hace no mucho, las carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos en América Latina permanecían en manos del Estado y subsistía una enorme brecha en la inversión. Esto ha comenzado a cambiar mediante nuevas leyes que autorizan las concesiones privadas en estas áreas. Esquemas de este tipo se están aplicando en gran cantidad de países de la región.

### **Ahorro interno y externo**

Una baja tasa de ahorro interno constituye una limitación crucial para la inversión. La brecha entre la tasa de ahorro, que es relativamente baja en América Latina, y su tasa de inversión, que es algo más alta, se mide por el déficit en cuenta corriente (o ahorro externo). Como se observa en el Gráfico 6, Chile tiene la mayor tasa de ahorro de la región en 1995 (28% del PIB). Los otros países grandes de la región tienen una tasa promedio de 19% del PIB, que en el caso de Colombia y Venezuela llega a más del 18% y en el de Perú al

punto más bajo con un 11% del PIB<sup>7</sup>.

En un mercado de capitales abierto al mundo, un país puede, en teoría, alcanzar el nivel de ahorro externo (déficit en cuenta corriente) que sea necesario para complementar el ahorro local. Sin embargo, los países en desarrollo han aprendido la dura lección de que el ahorro externo sólo puede usarse hasta cierto punto. Los déficits en cuenta corriente del orden del 7 al 8% del PIB, como México en 1994 y Tailandia en 1997, resultan insostenibles. Argentina, el país más afectado, después de México por la crisis de diciembre de 1994, tenía un déficit en cuenta corriente del 3,6% del PIB en 1994.

El Gráfico 7 muestra el gran vuelco en las cuentas corrientes de ambos países. Luego de un déficit del 7% del PIB en 1994, México estuvo a punto de lograr el equilibrio de su cuenta corriente en 1995, mientras que el déficit argentino cayó al 1% del PIB. Chile, el país menos afectado por la crisis mexicana, con un crecimiento del 8,5% en 1995, presentó un déficit del 3% del PIB en 1994, que cayó alrededor del 2% del PIB en 1995. Sin embargo, este déficit se acercó al 5% del PIB en 1996, lo que constituye una tendencia de aumento que se debe revertir.

La lección deducible de lo anterior no es que los países en desarrollo deban tener superávit en cuenta corriente. Las economías que crecen rápidamente necesitan del ahorro externo para complementar el esfuerzo representado por el ahorro local. Sin embargo, no se puede abusar de esta fuente. Un déficit en cuenta corriente que fluctúe entre el 3 y el 4 % del PIB es probablemente el límite superior de lo que puede sostener un país latinoamericano en buen pie. Cualquier intento de ir más allá de este nivel, si bien puede ser financiable a corto plazo, probablemente resulte insostenible. Este rango es coherente con la experiencia de las economías asiáticas que

---

7 Estas cifras corresponden al año 1995, que fue un año excepcional para Chile en cuanto a términos de intercambio; actualmente, la tasa de ahorro en Chile está entre 21 y 22% del PIB.

siguen estrategias económicas orientadas hacia el exterior<sup>8</sup>.

Los déficits en cuenta corriente significativamente superiores a lo señalado corren el riesgo de ser desastrosos.

No es probable que los extranjeros estén dispuestos a financiar brechas en cuenta corriente más altas en el mediano o largo plazo. Por otra parte, un déficit de cuenta corriente significativo amenaza la expansión del sector exportador, el motor del crecimiento económico en las pequeñas economías abiertas, puesto que probablemente requeriría una apreciación de la tasa de cambio real a un ritmo más rápido que aquél que podría verse visto compensado por aumentos en la productividad. De suceder esto, se produce, casi con seguridad, un impacto negativo en la inversión agregada, dada las mayores oportunidades ofrecidas por los mercados mundiales en relación con los mercados locales.

El rango del 3 al 4% del PIB como límite superior para un déficit sostenible en cuenta corriente sólo proporciona un orden de magnitud y no es igual para todos los países. Una economía con un auge de inversiones en el sector transable probablemente podría financiar un déficit en cuenta corriente más alto que otra en la cual el déficit responda a un *boom* de consumo. Sin embargo, el mensaje sigue siendo el mismo: tasas de inversión significativamente más altas sólo pueden ser financiadas con un mayor esfuerzo de ahorro nacional.

Sería deseable lograr un aumento significativo en el ahorro público para respaldar el esfuerzo de ahorro nacional. No obstante, no se puede confiar demasiado en un esfuerzo de ese tipo, dadas las importantes presiones para la expansión del gasto social que los gobiernos tienen. Por lo tanto, probablemente

---

8 Larraín y Vergara estudian los casos de Corea, Malasia y Tailandia, donde los déficits promedio en cuenta corriente en las últimas dos décadas han estado entre el 2 y el 4% del PIB (con la notable excepción de Singapur, donde ha sido bastante más alto). Larraín, F. y Vergara, R., *op. cit.*

el grueso del esfuerzo de ahorro tendrá que recaer en el sector privado.

¿Qué se puede hacer para impulsar la tasa de ahorro de América Latina? Si bien en el plano internacional no hay evidencias concluyentes sobre este punto, entre los factores conducentes a una tasa de ahorro alta se encuentran la estabilidad macroeconómica, tasas modestas de tributación sobre el ahorro y un ambiente microeconómico que fomente la rentabilidad de la inversión en el sector privado. Lo anterior implica contar con derechos de propiedad claros, cumplimiento eficiente de los contratos y un grado importante de apertura en la economía. Ciertas reformas institucionales también ofrecen un potencial interesante para el fomento de nuevos tipos de ahorro en la región. En especial, la reforma del sistema estatal de pensiones, que se describe en la próxima sección, puede desempeñar un papel clave en el estímulo del ahorro en las familias, incluso entre aquéllos que no han participado en el sistema financiero formal. También puede ser un vehículo para exigir disciplina en el sector estatal.

## **Reforma de pensiones**

A comienzos de esta década, muchos de los sistemas estatales de pensiones en América Latina se encontraban en graves problemas. Dichos sistemas, basados en un esquema de reparto, en el cual los impuestos corrientes sobre las planillas de los trabajadores del sistema se usan para financiar las pensiones, habían caído en una grave situación per capitaria, que supuestamente iba a crecer con el tiempo. Lo anterior, a su vez, representaba un problema fiscal serio que debía ser enfrentado. Más aún, las pensiones que entregaba ese sistema generalmente eran muy bajas. En algunos casos, como en Bolivia, el esquema estatal cubría sólo una pequeña proporción de la fuerza laboral.

La reforma de la seguridad social ha estado en curso en América Latina desde comienzos de la década de 1990. Hasta el

momento, se han puesto en práctica nuevos esquemas de pensión en Argentina, Bolivia, Colombia, México y Perú. Estos proyectos, parcialmente motivados por la reforma de la seguridad social realizada en Chile la década anterior, estipulan el cambio a un sistema en el cual los trabajadores tienen cuentas individuales y los beneficios están directamente relacionados con los aportes de cada cual. Las cuentas individuales son administradas por fondos de pensiones privados y regulados, que invierten en el mercado de capitales local de cada país y, en cierta medida, en el mercado mundial. Basadas en la experiencia chilena, tales reformas probablemente logren beneficiar en forma importante tanto las pensiones de las personas como la macroeconomía, al fomentar un mayor ahorro doméstico y al aumentar, por consiguiente, la inversión nacional. El Cuadro 6 entrega una comparación resumida de los sistemas de pensiones tradicional y privatizado.

Las ventajas de la reforma del sistema de seguridad social se presentan de diversas maneras. Primero, al vincular los aportes domésticos con sus eventuales beneficios, el incentivo de ahorrar aumenta y los trabajadores aportan en forma más adecuada para su pensión. Segundo, los nuevos sistemas estimulan a participar a una proporción mayor de la fuerza laboral. La combinación de mayores incentivos al ahorro y mayor cobertura impulsan el ahorro voluntario para la jubilación. Esencialmente, un sistema de pensiones sólido, basado en el aporte individual, puede revolucionar el ahorro y la planificación del ciclo de vida de una gran parte de los hogares latinoamericanos.

Como primer país que reformó su esquema de pensiones, Chile constituye un interesante campo de experimentación para diversas materias. El Gráfico 8 es muy ilustrativo con respecto al ahorro. Al introducirse el nuevo esquema de pensiones a comienzos de la década de 1980, el ahorro nacional era extremadamente bajo (menos del 5% del PIB). Cuando el fondo comenzó a crecer, también lo hizo el ahorro. Este proceso ha sido especialmente claro desde la segunda mitad de la década pasa-



da. Estudios empíricos formales sobre esta materia demuestran que el nuevo fondo de pensiones ha estimulado los niveles del ahorro nacional<sup>9</sup>.

En Chile, las jubilaciones correspondientes al nuevo esquema de pensiones individuales introducido en 1980 se han prácticamente duplicado en comparación con las jubilaciones pagadas por el sistema anterior de reparto. Hasta 1996, el retorno anual promedio del fondo de pensiones desde 1980 ha sido del 12% en términos reales. Aunque se espera que el retorno se nivele en el 6 a 7% anualmente, un trabajador que permanezca en el sistema hasta los 65 años (jubilación obligatoria) puede recibir una jubilación 50% superior a su último salario. Los nuevos aportes al sistema ascienden al 4% del PIB al año y los fondos de pensiones acumulados ascienden a cerca del 40% del PIB. En este sistema de pensiones, está cubierta casi el 70% de la fuerza laboral empleada<sup>10</sup>.

Tercero, el nuevo sistema, al estar diseñado para fomentar el desarrollo de fondos de pensiones competitivos y privados, estimula la administración eficiente del ahorro interno. Los fondos de pensiones se convierten en participantes activos en un mercado de capitales recientemente fortalecido y los fondos proporcionan nuevos e importantes recursos para las empresas del país. La reforma de la seguridad social en Chile, por ejemplo, fue útil para elevar la capitalización del mercado bursátil a más del 100% del PIB. Este desarrollo ha estimulado a muchas empresas a buscar su financiamiento a través de la emisión de acciones. Los fondos de pensiones privados de Chile se han

---

9 Ver, por ejemplo, Valdés-Prieto, S., "Introduction and Overview", en: Valdés-Prieto, S. (ed.), *The Economics of Pensions: Principles, Policies and International Experience*. Cambridge University Press, 1996, (por salir).

10 Diamond y Valdés realizan un buen análisis del sistema de pensiones chileno. Diamond, P. y Valdés-Prieto, S., "Social Security Reforms", en: Bosworth, Dornbusch y Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Challenges and Lessons*. Brookings Institution, 1994.

convertido también en grandes compradores de bonos de sociedades anónimas. En términos generales, la conversión de activos financieros en valores (securitización) ha aumentado marcadamente.

## **Resumen y conclusiones**

Este trabajo ha analizado algunos de los más importantes desafíos que enfrenta América Latina a las puertas del siglo XXI. Se ha prestado especial atención a las principales reformas económicas en curso y al tema de la asociación transpacífica. Estas reformas son esenciales para que la región compita exitosamente en una economía globalizada. Hoy en día, la visión de América Latina se centra en el libre comercio y en los flujos de inversión privada. En este trabajo se ha sostenido que la región está preparada para el desafío que significa profundizar la integración comercial con Asia. Con un tamaño económico total que bordea los 1,8 trillones de dólares –superior a Francia, el Reino Unido o Italia considerados separadamente– este mercado resulta interesante para cualquier país o región.

El análisis ha ahondado un poco más en la experiencia chilena, porque Chile lideró las reformas económicas en varias áreas, y algunas de esas mismas reformas han influido en muchos otros países de la región, y también porque Chile tiene el mayor crecimiento registrado en la última década en América Latina. Ese crecimiento, sin embargo, se produjo luego de una década de liberalización económica y de estabilización, la que comenzó a mediados de los años setenta. Se requirió tiempo para que estas reformas sentaran las bases de una renovada inversión privada y ahorro, y para que se produjeran aumentos sostenidos en las ganancias producto de las exportaciones.

El trabajo se ha referido a la distribución del ingreso y a la pobreza como características estructurales importantes de América Latina. Se señaló que las condiciones sociales habían sido determinantes para el surgimiento del populismo económico en

la región; sin embargo, las perspectivas para la nueva generación de reformas son mucho mejores. A fines de la década de 1980 y a comienzos de los años noventa, empezó a surgir en la región un nuevo consenso sobre la crucial importancia de la estabilidad macroeconómica como condición para el desarrollo sostenido. En la práctica, este consenso se vinculó a la reforma estructural del Estado, incluido el mejoramiento del código y la administración tributaria. En muchos países, los déficits fiscales han respondido a las ineficiencias y a las pérdidas de las empresas del Estado. La privatización ayuda a resolver este problema y también tiende a proporcionar sólidas ventajas en términos de eficiencia en los sectores recientemente privatizados.

Otro componente importante de la reforma económica en la región es la liberalización comercial. En el pasado, América Latina tenía altos aranceles promedios de importación, con gran dispersión entre los diferentes tipos de bienes. No obstante, ésta no era la única forma de protección. Tanto las cuotas como los permisos de importación, las prohibiciones y otro tipo de restricciones tuvieron una participación importante dentro de un vasto conjunto de barreras comerciales. La reforma comercial en la región ha reducido drásticamente tanto los aranceles de importación como las barreras no arancelarias. Esto sucede en el contexto de acuerdos comerciales regionales (como MERCOSUR y NAFTA), tratados bilaterales y liberalización unilateral. La integración comercial y de inversión a través del Pacífico debe profundizarse significativamente y los objetivos deben ser más ambiciosos que los establecidos actualmente en APEC.

Este trabajo también se ha referido a la importancia del aumento en las tasas de inversión y ahorro en la región. Durante décadas, las tasas de inversión en América Latina han oscilado cerca del 15% del PIB, a excepción del período de crisis de la deuda, cuando la inversión cayó a niveles aún más bajos. Progresos recientes en cuanto al aumento de esta tasa son alentadores; sin embargo, se debe hacer un esfuerzo para incrementar la inversión aún más, con el fin de lograr tasas de crecimen-

to sostenido del 6% o más. El progreso en cuanto a aumentar las tasas de ahorro locales es crucial en este aspecto, dado que el ahorro externo sólo puede usarse moderadamente. Una reforma institucional clave que se difunde por toda la región es la privatización de los fondos de pensiones. Hasta la fecha, la experiencia indica que esta reforma impulsa el ahorro interno, junto con proporcionar muchos otros beneficios.

En suma, el siglo XXI presenta muchos desafíos para el futuro de América Latina. Sin embargo, las oportunidades en una economía globalizada, donde América Latina está cada vez más preparada para participar y competir, son enormes. Las reformas que se han hecho, en su mayor parte, son irreversibles. Esto ha atraído a muchos inversionistas nuevamente hacia esta región, incluidos los mismos latinoamericanos que no hace mucho pensaban que era mejor invertir en el extranjero. Muchas de estas inversiones se han dirigido al sector transable y la región ha abrazado la meta del libre comercio. En primer lugar, dentro de las Américas, como sucede ahora. Y en diciembre de 1994, los jefes de Estado de todo el continente se comprometieron a que la zona de libre comercio de las Américas sería realidad en el año 2005. No obstante, esta no es una "fortaleza América" que mira hacia adentro. América Latina busca nuevos socios fuera de su propio continente, y se empeña en profundizar su integración comercial y de inversiones a través del Pacífico.

CUADRO 1

## AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PIB

|                   | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | Promedio<br>1981-90 | Promedio<br>1991-96 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|---------------------|---------------------|
| Argentina         | 8,9  | 8,7  | 6,1  | 7,4  | -4,4 | 4,4  | -0,9                | 5,2                 |
| Brasil            | 0,3  | -0,9 | 4,2  | 5,8  | 4,1  | 2,9  | 1,6                 | 2,7                 |
| Chile             | 6,8  | 10,6 | 5,9  | 4,1  | 8,5  | 7,2  | 2,8                 | 7,2                 |
| Colombia          | 1,8  | 3,8  | 4,7  | 5,6  | 5,2  | 3,0  | 3,7                 | 4,0                 |
| México            | 3,6  | 2,8  | 0,6  | 3,5  | -6,9 | 5,1  | 1,7                 | 1,5                 |
| Perú              | 2,6  | -1,2 | 5,8  | 12,8 | 6,9  | 2,8  | -1,2                | 5,0                 |
| Venezuela         | 9,7  | 5,8  | -0,2 | -2,9 | 2,2  | -1,5 | 0,4                 | 2,2                 |
| América<br>Latina | 3,4  | 2,7  | 3,8  | 5,3  | 0,3  | 3,4  | 1,2                 | 3,2                 |

Fuente: CEPAL, 1996, y fuentes de los distintos países.

CUADRO 2  
AMERICA LATINA: INFLACION

|                   | Promedio<br>1985-89 | 1990    | 1991  | 1992    | 1993    | 1994  | 1995 | 1996  |
|-------------------|---------------------|---------|-------|---------|---------|-------|------|-------|
| Argentina         | 261,7               | 1.343,9 | 84,0  | 17,6    | 7,7     | 3,9   | 1,6  | 0,4   |
| Brasil            | 282,8               | 1.584,6 | 475,8 | 1.149,1 | 2.489,1 | 929,3 | 23,2 | 10,6  |
| Chile             | 14,0                | 27,3    | 18,7  | 12,7    | 12,2    | 8,9   | 8,2  | 6,6   |
| Colombia          | 18,8                | 32,4    | 26,8  | 25,2    | 22,6    | 22,6  | 19,5 | 21,9  |
| México            | 61,8                | 29,9    | 18,9  | 11,9    | 8,0     | 7,1   | 52,0 | 27,8  |
| Perú              | 288,7               | 7.649,6 | 139,2 | 56,7    | 39,5    | 15,4  | 10,2 | 11,9  |
| Venezuela         | 27,8                | 36,5    | 31,0  | 31,9    | 45,9    | 70,8  | 56,6 | 109,2 |
| América<br>Latina | 164,6               | 1.197,3 | 199,7 | 418,9   | 887,6   | 337,3 | 25,0 | 19,3  |

Fuente: CEPAL, 1996, y fuentes de los distintos países.

**CUADRO 3**  
**DISTRIBUCION DEL INGRESO Y CRECIMIENTO: AMERICA LATINA**  
**Y ASIA**  
 (porcentaje del ingreso nacional)

|                           | Más pobre<br>20% (1) | Más rico<br>20% (2) | Proporción<br>(2)/(1) | Crecimiento<br>per cápita<br>PIB<br>(1985-1995) |
|---------------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|---|
| <b>América<br/>Latina</b> |                      |                     |                       |   |
| Argentina                 | 4,4                  | 50,3                | 11,4                  | 1,8   |
| Brasil                    | 2,1                  | 67,5                | 32,1                  | -0,8  |
| Chile                     | 3,5                  | 61,0                | 17,4                  | 6,1   |
| México                    | 4,1                  | 55,3                | 13,5                  | 0,1   |
| Perú                      | 4,9                  | 50,4                | 10,3                  | -1,6  |
| Venezuela                 | 3,6                  | 58,4                | 16,2                  | 0,5   |
| <b>Promedio</b>           | 3,8                  | 57,2                | 15,1                  | 1,0   |
| <b>Asia</b>               |                      |                     |                       |   |
| China                     | 5,5                  | 47,5                | 8,6                   | 8,3   |
| Corea                     | 7,4                  | 42,2                | 5,7                   | 7,7   |
| Hong Kong                 | 5,4                  | 47,0                | 8,7                   | 4,8   |
| Indonesia                 | 8,7                  | 40,7                | 4,7                   | 6,0   |
| Malasia                   | 4,6                  | 53,7                | 11,7                  | 5,7   |
| Singapur                  | 5,1                  | 48,9                | 9,6                   | 6,2   |
| Tailandia                 | 5,6                  | 52,7                | 9,4                   | 8,4   |
| Taiwán                    | 8,8                  | 37,2                | 4,2                   | 5,7*  |
| <b>Promedio</b>           | 6,4                  | 46,2                | 7,2                   | 6,6   |

\*Datos de Taiwán para 1980-1993

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report*, 1995-1996 y 1997 y fuentes de cada país.

CUADRO 4  
 AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA POBLACION QUE  
 VIVE POR DEBAJO DE LA LINEA DE POBREZA

|           | 1970 | 1980 | circa 1990 |
|-----------|------|------|------------|
| Argentina | 8    | 9    | 15         |
| Brasil    | 49   | 39   | 43         |
| Colombia  | 45   | 39   | 35         |
| Chile     | 17   | 30   | 29*        |
| México    | 34   | 19   | 30         |
| Perú      | 50   | 40   | 52         |
| Venezuela | 25   | 17   | 34         |

\*Referido a 1994.

Fuente: Altimir, O., "Cambios en la Desigualdad y la Pobreza en la América Latina", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1994.

CUADRO 5  
 LIBERALIZACION DEL COMERCIO EN AMERICA LATINA

|           | Arancel promedio |      | Rango actual de aranceles de importación |        |
|-----------|------------------|------|--|--------|
|           | 1985             | 1996 | mínimo                                   | máximo |
| Argentina | 28               | 9,5  | 23                                       | 5,5    |
| Bolivia   | 20               | 8    | 10                                       | 5      |
| Brasil    | 80               | 14   | 22                                       | 3,4    |
| Chile     | 35               | 11   | 11                                       | 11     |
| Colombia  | 83               | 12   | 35                                       | 5      |
| México    | 34               | 11   | 20                                       | 0      |
| Perú      | 64               | 13,2 | 15                                       | 5      |
| Venezuela | 30               | 10   | 20                                       | 5      |

Fuente: Edwards, S., *Crisis and Reform in Latin America*. Oxford University Press, 1995; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1997*. Ginebra, Suiza: 1997; y fuentes de cada país.



## CUADRO 6

## COMPARACION DE LOS SISTEMAS PRIVATIZADO Y TRADICIONAL

|   | Esquema de pensiones                |                                  |
|---|-------------------------------------|----------------------------------|
|   | TRADICIONAL                         | PRIVATIZADO                      |
| ADMINISTRACION                                  | Entidades públicas o semi-públicas  | Empresa privada                  |
| NUMERO DE PRESTADORES                           | Uno (monopolio)                     | Muchos (docenas)<br>Competitivos |
| FINANCIAMIENTO                                  | Con cargo a los ingresos corrientes | Totalmente financiado            |
| DISEÑO DE PENSIONES                             | Beneficio definido                  | Aporte definido                  |
| PROPIEDAD DEL FONDO                             | Colectiva                           | Individual                       |
| OPCIONES PARA EL TRABAJADOR                     | De haber, pocas                     | Muchas                           |
| FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PRIVADA          | Ninguno                             | Importante                       |
| EFFECTO SOBRE EL MERCADO DE CAPITALES DOMESTICO |                                     |                                  |

Fuente: Valdés-Prieto, S., 1996.

GRAFICO 1  
SALARIOS REALES DURANTE EXPERIENCIAS POPULISTAS

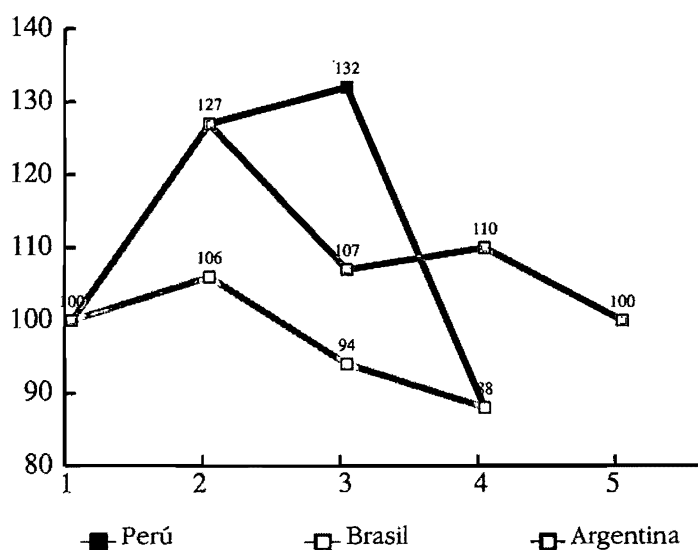


GRAFICO 2  
EXPORTACIONES CHILENAS POR DESTINO  
(millones de dólares, 1995)

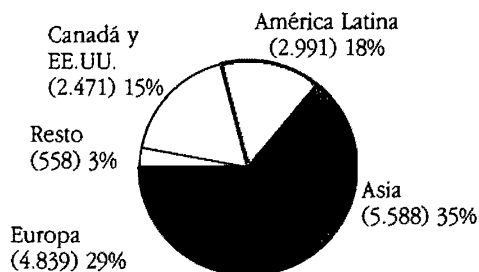


GRAFICO 3  
EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS POR REGION

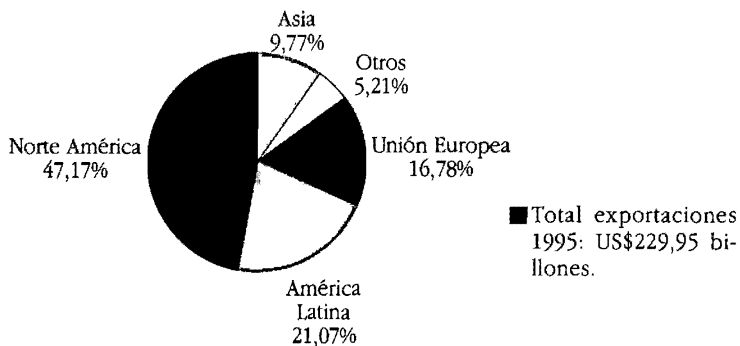
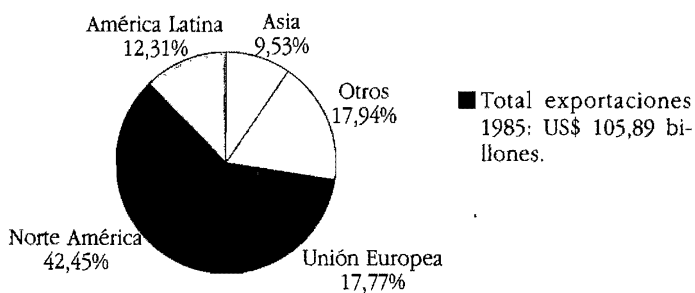


GRAFICO 4  
IMPORTACIONES LATINOAMERICANAS POR REGION

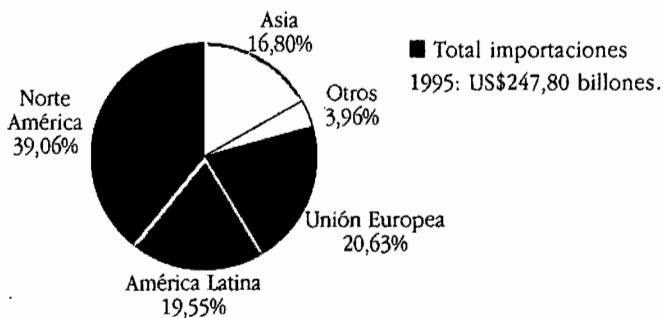
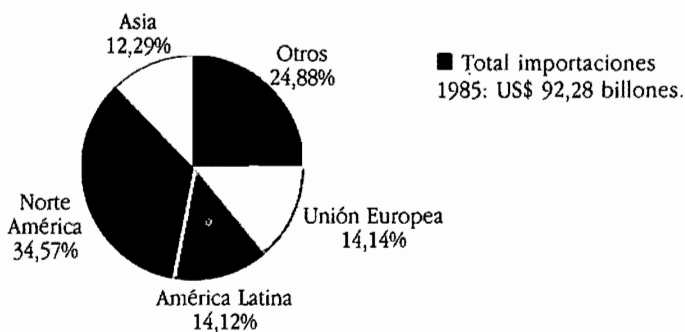


GRAFICO 5  
AMERICA LATINA: INVERSIONES  
(% PIB, 1995)

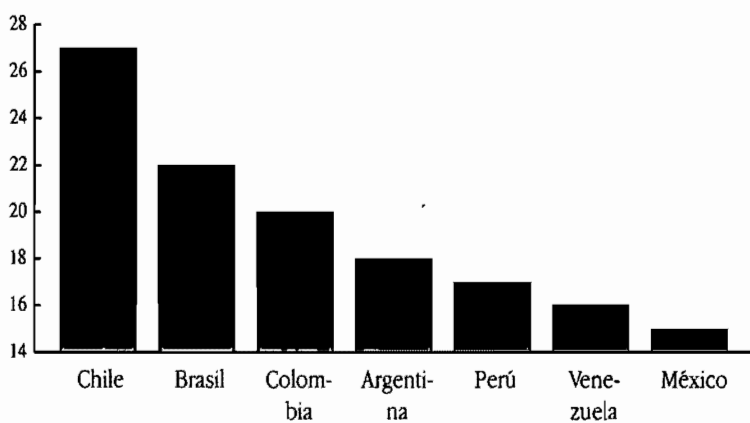


GRAFICO 6  
AMERICA LATINA: AHORRO  
(% PIB, 1995)

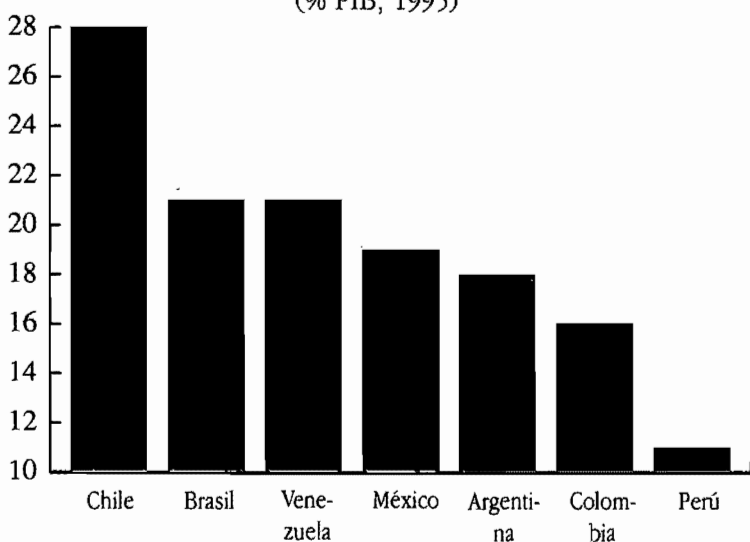
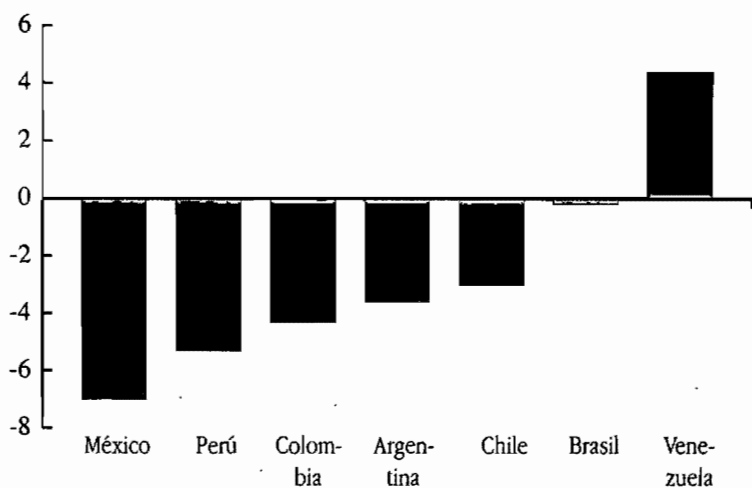


GRAFICO 7  
AMERICA LATINA: BALANCE EN CUENTA CORRIENTE

% del PIB, 1994



% del PIB, 1995

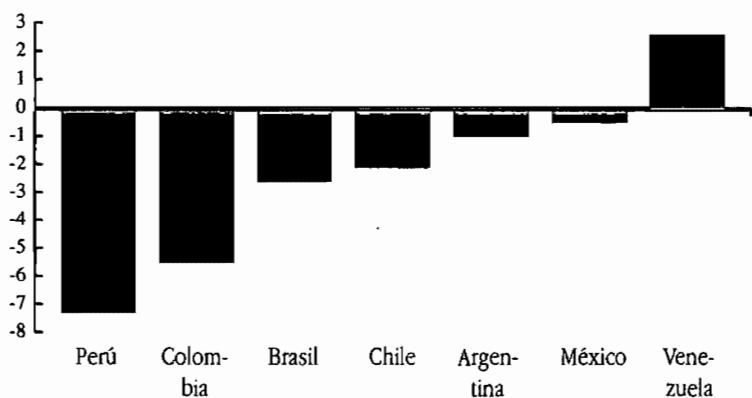
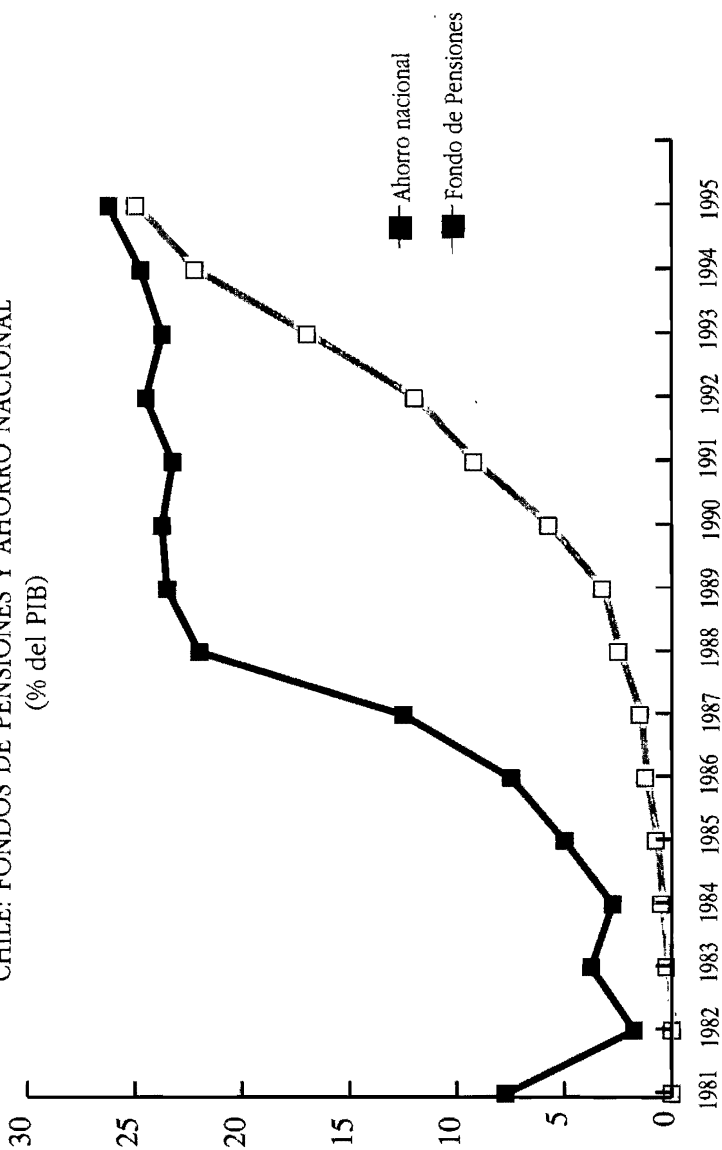


GRAFICO 8  
CHILE: FONDOS DE PENSIONES Y AHORRO NACIONAL  
(% del PIB)



## REFERENCIAS

- Altimir, O., "Cambios en la Desigualdad y la Pobreza en la América Latina", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1994.
- CEPAL, "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe", Santiago, Chile, 1995 y 1996.
- Coeymans, J. E. y Larraín, F., "Efectos de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Un Enfoque de Equilibrio General", *Cuadernos de Economía*, Universidad Católica de Chile, diciembre, 1994.
- Diamond, P. y Valdés-Prieto, S., "Social Security Reforms", en: Bosworth, Dornbusch y Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Challenges and Lessons*. Brookings Institution, 1994.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin American*. University of Chicago Press, 1991.
- Edwards, S., *Crisis and Reform in Latin America*. Oxford University Press, 1995.
- Larraín, F., "Privatizing the Economies: Lessons from the Chilean Experience", en: Lawton J. (ed.), *Privatization a Midst Poverty*. North-South Center Press, University of Miami, 1995.
- Larraín, F., "Latin America Reaching the XXI Century: A View Towards Europe", *The Global Village Papers*, MeesPierson/Nijenrode University, Amsterdam, 1995, (por salir).
- Larraín, F. y Selowsky, M. (eds.), *The Public Sector and the Latin American Crisis*. San Francisco: International Center for Economic Growth, ICS Press, 1991.
- Larraín, F. y Vergara, R., "Private Investment and Macroeconomic Adjustment: the Case of East Asia", en: Servén, L. y Solimano, A., *From Adjustment to Sustainable Growth: The Role of Capital Formation*. The World Bank, 1993.



- Sachs, J., "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", en: Brunett R. y Dell'Aringa, C. (eds.), *Labour Relations and Economic Performance*. Mac Millan Press, 1989.
- Sachs, J. y Larraín, F., *Macroeconomics in the Global Economy*. New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- Serven, L. y Solimano, A. (eds.), *From Adjustment to Sustainable Growth: The Role of Capital Formation*. The World Bank, 1993.
- The World Bank, *World Development Report*. Oxford University Press, 1996 y 1997.
- Valdés-Prieto, S., "Introduction and Overview", en: Valdés-Prieto, S. (ed.), *The Economics of Pensions: Principles, Policies and International Experience*. Cambridge University Press, 1996, (por salir).
- Vickers, J. y Yarrow, G., "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives*, Spring, 1991.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1997*. Ginebra, Suiza: 1997.



# APEC, ALCA Y LAS POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PACÍFICO

AKIO HOSONO\*

## Introducción

En los últimos dos años, se ha tomado una serie de importantes decisiones relativas al sistema de comercio internacional. En noviembre de 1993, la ratificación del Tratado de Maastricht marcó la creación formal de la Unión Europea y el Congreso de los Estados Unidos ratificó NAFTA (North American Free Trade Agreement)<sup>1</sup>.

Poco después de la ratificación del Congreso de los Estados Unidos del tratado, el Presidente Clinton propuso la idea de una "Comunidad Económica del Pacífico" en una cumbre informal APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) en Seattle. Estos hechos representan pasos fundamentales hacia la regionalización de las principales regiones industriales del mundo: Europa, las Américas y el Este asiático.

Este paso hacia la regionalización coincide con las dificultades que enfrenta el avance de la liberalización del comercio mundial en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (General Agreement for Trade and Tariffs). A fines de 1993, el panorama de una liberalización a escala mundial se veía con creciente pesimismo, en especial por el aparente impulso hacia el regionalismo. No obstante, en abril de 1994, las partes

---

\* Decano, Facultad de Estudios Superiores de Economía Política Internacional, Universidad de Tsukuba, Japón.

1 NAFTA entró en vigencia el 1 de enero de 1994. NAFTA, 17 de diciembre de 1992, Canadá, México, Estados Unidos, 32 I.L.M.

suscriptoras del GATT finalizaron la Ronda Uruguay adoptando la Declaración de Marruecos y, para enero de 1995, la Organización Mundial de Comercio (OMC) estaba lista para reemplazar al GATT. Se confirmó una vez más la importancia del multilateralismo en el sistema económico internacional y se aseguró el compromiso con la liberalización mundial en el marco de la OMC.

Sin embargo, en 1994 también se tomaron importantes decisiones relativas a la integración regional, tanto en la zona de Asia-Pacífico como en el hemisferio occidental. En noviembre, APEC adoptó la Declaración de Bogor, que establecía para el 2010 el objetivo de la liberalización del comercio en la zona de Asia-Pacífico, mientras que la fecha proyectada de los países en desarrollo era el 2020. En diciembre, la Cumbre de las Américas formuló la Declaración de Principios, que pronostica para el 2005 el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El período entre 1993 y 1994 parece ser crucial en el proceso de crear nuevos sistemas económicos internacionales. Este proceso encierra los siguientes aspectos generales:

a) La formación de un sistema internacional complejo, multifacético y de múltiples niveles. Si bien el sistema mundial se ve reforzado en el nuevo marco de la OMC, también se está avanzando en casi todo el mundo en la cooperación y en la integración regionales.

b) A nivel mundial y regional, se realizan acciones tendientes a liberalizar el comercio no sólo de los bienes, sino que también de los servicios, y a armonizar las reglas relacionadas con el comercio como las cláusulas de salvaguardia TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), TRIMS (Trade Related Investment Measures), y con los mecanismos de solución de controversias.

c) Nuevos temas internacionales, como la degradación ambiental y las condiciones laborales, en la actualidad se consideran tan importantes como la eficacia y el crecimiento de los regímenes comerciales.

En vista de la secuencia de eventos antes descrita, esta nueva fase en el sistema internacional de las relaciones económicas plantea varias interrogantes esenciales. ¿Constituirán los procesos de liberalización de APEC y ALCA, y su relación con NAFTA, uno de los factores determinantes en la conformación de un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales? ¿Aumentarán APEC y ALCA las posibilidades de un mayor grado de cooperación económica, comercio e inversiones en la Cuenca del Pacífico? Con el objeto de responder a tales interrogantes, este trabajo compara los procesos de ALCA y de APEC, además de las características del comercio internacional en las regiones de las Américas y de Asia-Pacífico.

## **Comparaciones del Este asiático y las Américas en el proceso de integración regional en APEC, NAFTA y ALCA**

### *1- Comparación entre el Este asiático y las Américas*

El Este asiático y las Américas, clasificados según sus niveles relativos de desarrollo económico, son grupos de países casi simétricos. Para entender esto es necesario examinar el Producto Interno Bruto (PIB) de los países y su población, además de los de los países de APEC, NAFTA y ALCA.

En ambas regiones, existe un grupo de dinámicos países de ingresos medios, a menudo denominados economías recientemente industrializadas (Newly Industrialized Economies, NIEs) o mercados emergentes. Características comunes a estos países son los altos niveles de crecimiento económico, la promoción de la liberalización económica y las continuas perspectivas de crecimiento futuro.

En el Este asiático, los países recientemente industrializados incluyen a Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán (conocido como Taipei Chino según la descripción oficial de APEC). Llamados con frecuencia los cuatro pequeños dragones o los cuatro tigres del Este asiático, estos países han alcanzado un

PIB de 717.100 millones de dólares con una población total combinada de aproximadamente 74 millones de habitantes. Los países del Cono Sur de América del Sur (Mercado Común del Sur, MERCOSUR, y su miembro asociado, Chile) tienen casi el mismo PIB, 742.700 millones de dólares, en circunstancias que su población llega a cerca de 214 millones de habitantes. Entre los países del Cono Sur, se encuentran tres importantes mercados emergentes: Brasil, Argentina y Chile.

Detrás de los países recientemente industrializados de Asia vienen los países de ASEAN (Association of South East Asian Nations). Su PIB total llega a los 423.800 millones de dólares. Singapur se cuenta dos veces ya que es miembro de ASEAN. Sin embargo, Vietnam, que pasó a ser parte de ASEAN en julio de 1995, no está incluido. Vietnam tampoco es un país miembro del Área de Libre Comercio ASEAN (AFTA).

En las Américas, tras el MERCOSUR, en términos del PIB, se ubican los países del Grupo de los Tres: México, Colombia y Venezuela. El PIB total de estos países asciende a 467.900 millones de dólares, cifra levemente superior al PIB total de los países de ASEAN.

En el Este asiático, además de los países recientemente industrializados y los países de ASEAN, existen países de ingresos menores, como China, Vietnam, Laos, Camboya y Papúa Nueva Guinea. En las Américas, aparte de los países del MERCOSUR y del Grupo de los Tres, hay países de ingresos más bajos, como Perú, Ecuador, Bolivia y los países de América Central y del Caribe (los tres países de Indochina no son miembros de APEC).

Mientras que el PIB total de los países en desarrollo del Este asiático, incluido China, es de 16,3 billones de dólares, el de los países en desarrollo de las Américas es de 13,37 billones. El PIB combinado de Japón, Australia y Nueva Zelanda, los países industrializados del Este asiático y de Oceanía, alcanza los 45,49 billones. En las Américas, por otra parte, el PIB combinado de los Estados Unidos y Canadá es de 69,35 billones de dólares.

## *2- Nuevas iniciativas*

Dos iniciativas se adoptaron a fines de 1994, que se centraron en la liberalización regional de los países de Asia-Pacífico a través de APEC y en las Américas mediante ALCA. Los países miembros de NAFTA y Chile, el candidato a próximo miembro, son los únicos participantes en ambas iniciativas. La presencia de estos países reviste una tremenda importancia tanto en APEC como en el hemisferio occidental. El PIB de los países de NAFTA representa más de la mitad del PIB en conjunto de los países de APEC y más del 85% del PIB combinado de los países de ALCA. Lo anterior no implica necesariamente que el plan de liberalización de NAFTA, su comercio regional y sus reglas de inversiones, junto con otras disposiciones relativas al comercio, como los acuerdos ambientales y de condiciones laborales, deban aplicarse a las iniciativas en pro de una liberalización de APEC y ALCA. No obstante, estas medidas deberían consultarse y se las debería tener en cuenta en los procesos regionales de APEC y de ALCA. Desde esta perspectiva, los principales aspectos de APEC deben compararse con los de NAFTA y ALCA, antes de examinar otros métodos de liberalización en el contexto de APEC.

## *3- Comparación de los principales aspectos de APEC con los de NAFTA y ALCA*

a) Integración guiada por el mercado en oposición a integración basada en las reglas

En los últimos años, ha aumentado considerablemente el porcentaje de comercio intrarregional en el comercio total de la región de Asia-Pacífico. Dicho crecimiento no se ha verificado mediante el desarrollo institucional de la integración regional, sino que, más bien, mediante el simple mecanismo del mercado. En otras palabras, el comercio intrarregional se ha visto promovido por la "integración guiada por el mercado". Los miem-

bros de APEC darán el vamos a la institucionalización de este proceso de integración regional a través de su decisión de lograr el objetivo de liberalización del comercio antes del año 2020. En comparación con ALCA, uno de los aspectos más importantes de APEC lo constituye el exitoso aumento del comercio intrarregional en floreciente aumento sin disposiciones o acuerdos institucionales sobre reglas regionales de comercio.

#### b) Subregiones del Este asiático y América Latina

Mientras que la mayoría de las subregiones de las Américas –como América Central, el Caribe, la subregión andina y el Cono Sur– tienen una larga historia de procesos formales de integración económica, las subregiones del Este asiático se han desarrollado sin marco formal sólido alguno. Además, nuevas subregiones, con un acelerado crecimiento del comercio y la inversión locales, están emergiendo en el Este asiático sin disposiciones institucionales formales. Estas subregiones incluyen la zona económica del Mar Amarillo, de Baht, del Sur de China, del Mar de Japón y del Mar Oriental de China.

En América Latina, los programas de integración incluyen ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), (América del Sur y México), Grupo Andino (los cinco países andinos), MCCA (Mercado Común Centroamericano) y CARICOM (Comunidad del Caribe). No obstante, el recientemente establecido MERCOSUR, que incluye a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, tiene un mayor dinamismo.

#### c) Importancia de las iniciativas privadas en la cooperación de Asia-Pacífico

APEC recibe un sólido respaldo de las iniciativas privadas. La Declaración de Bogor afirma que el crecimiento y el desarrollo económico de la región de Asia-Pacífico se promueven a través del mecanismo del mercado y se basan en los vínculos



cada vez más recíprocos entre los sectores empresariales que sustentan la cooperación económica de la región.

Muchos años antes de la creación de APEC, los intentos por promover una cooperación económica regional fueron realizados por las empresas privadas y los círculos académicos en foros, como la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC). APEC no ha reemplazado las actividades de PECC ni de PBEC. Por el contrario, estas dos organizaciones no gubernamentales prosiguen con su trabajo tendiente al progreso de la cooperación en la región. Por ejemplo, PECC realizó su octavo foro programado en Taipei en mayo de 1995 y formuló un pronunciamiento acerca de la implementación de la Declaración de Bogor. No obstante, el Foro Comercial del Pacífico (Pacific Business Forum), formado por dirigentes empresariales de los países miembros, se creó en el marco de APEC.

### **Implicancias de los procedimientos de liberalización de APEC en NAFTA y ALCA**

Entre los países miembros de NAFTA, la mayor parte de los aranceles para el comercio intrarregional debe reducirse a cero, a la vez que se eliminarán otras barreras comerciales de acuerdo con un calendario establecido. La liberalización económica en los marcos de APEC y ALCA implica que los países de NAFTA también deberán reducir los aranceles y otras barreras comerciales a otros países de APEC y de ALCA y, a la larga, a otros países miembros de la OMC.

A nivel regional, son paralelos los plazos y procedimientos de liberalización respectivos de estos dos procesos intrarregionales y podrían tener una considerable repercusión en el comercio internacional, tanto en la "creación de comercio" como en la "diversificación del comercio". Por lo tanto, a medida que la liberalización entre los países de APEC y de ALCA vaya materializándose y, eventualmente extendiéndose a países no miem-

bros, la repercusión de NAFTA en los países de APEC que no son miembros de NAFTA, en los países de ALCA y en el resto del mundo no será la misma con el tiempo.

Deben analizarse las implicancias de otros procedimientos o modalidades para la liberalización en APEC y ALCA, teniendo en cuenta a la vez la dinámica de los procesos económicos regionales paralelos antes mencionada. Desde esta perspectiva, los miembros de APEC deben evaluar las dos modalidades posibles de liberalización en APEC<sup>2</sup>. Después de considerar estas coyunturas futuras, será necesario analizar el plan de acción adoptado en el encuentro de APEC de 1995, en Osaka.

La primera modalidad es liberar el comercio intrarregional con miras a crear un área de libre comercio de APEC. En este panorama, los países miembros de APEC deben asumir al menos dos condiciones: 1- que tenga gran alcance: con respecto a la reducción arancelaria, el Grupo de Personas Eminentes (Eminent Persons Group, EPG) de APEC ha hecho una propuesta tentativa de reducción a menos del 5% y de eliminación de las barreras no arancelarias a los bienes de todos los sectores; 2- reciprocidad: la liberalización no debe extenderse de manera automática a países no miembros. Para que estos países gocen de concesiones de APEC, se les exigirá que ofrezcan concesiones recíprocas a sus miembros.

En este caso hipotético, la liberalización mediante la creación de un tratado de libre comercio en la región de Asia-Pacífico se traduciría en dos tratados de gran magnitud entre los países de la Cuenca del Pacífico: el primero sería el tratado de APEC en la región de Asia-Pacífico; el segundo sería en las Américas con ALCA. Si esto ocurriera, sería un tratado subregional en estos dos grandes megatratados. Al unirse con la Unión Europea, el tratado de libre comercio de APEC y ALCA podrían conducir a la creación de tres grandes bloques económicos en

---

2 Ver de Akio Hosono, *APEC y ALCA: Globalismo vs. Regionalismo*, 1995 (publicado en japonés).

la economía mundial con posible discriminación y conflicto entre ellos. Otro posible resultado es que, en lugar de seguir un proceso de externalización y discriminación, estos bloques a la larga se integrarían, con lo que extenderían las concesiones recíprocas entre sí para avanzar en la liberalización mundial.

La segunda modalidad que APEC podría adoptar es la del sistema de "regionalismo abierto", mediante el cual, en vez de crear un tratado de libre comercio, la liberalización, como se establece en APEC, se extendería de modo automático a países no miembros. De esta manera, los países no miembros no quedarían al margen del proceso de liberalización del comercio en el dinámico mercado de Asia-Pacífico. En APEC, un primer paso realista sería una implementación acelerada de las Rondas Uruguay y la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias en ciertos sectores, según lo recomendado por el Grupo de Personas Eminentes<sup>3</sup>.

Se espera que los países miembros de APEC sean los beneficiarios directos de sus concesiones mutuas. Como resultado de la facilitación del comercio, de la inversión, de la cooperación para el desarrollo y de la proximidad geográfica, estos países estarían en condiciones de aprovechar plenamente el proceso de liberalización. Los países no miembros, en especial los países de ALCA, también obtendrían considerables beneficios del proceso de liberalización de APEC. Por último, esto contribuiría al progreso de la liberalización mundial.

El encuentro de Osaka resultó esencial para los países miembros en cuanto a decidir qué modalidad adoptar para el futuro proceso de liberalización de APEC. La Declaración de la Cumbre de APEC de 1995 escogió un llamado "enfoque Asia-Pacífico", que representa un "método único de liberalización concertada basada en el voluntarismo y en iniciativas colectivas de las

---

3 Entre aquellos elementos recomendados se cuentan los sectores industriales, incluida la siderurgia, la medicina, la maquinaria de la construcción, los equipos médicos, la cerveza, el *whisky*, la maquinaria agrícola y los muebles.

economías miembros" que se eligió como "el medio fundamental para implementar el Plan de Acción de Osaka, la implementación de la Declaración de Bogor"<sup>4</sup>. En una región de tanta diversidad, este método se considera realista y efectivo, ya que combina las acciones voluntarias con las acciones comunes.

Dos elementos en que los Estados Unidos han hecho gran hincapié —amplitud (liberalización en todos los sectores) y reciprocidad— no se aceptaron completamente como principios básicos de la liberalización de APEC. El Plan de Acción aborda el tema de la amplitud admitiendo la flexibilidad en la liberalización y en la facilitación con miras a tratar los problemas que surgen de la diversidad de condiciones internas y de los distintos niveles de desarrollo económico de los países miembros<sup>5</sup>. En cuanto a la reciprocidad, la Declaración de la Cumbre se opuso a la formación de un bloque económico y recalcó que APEC asumirá un papel de liderazgo para fortalecer un sistema de comercio multilateral abierto<sup>6</sup>. Con respecto al tema de las concesiones a

---

4 "Declaración para la Acción de los Líderes Económicos de APEC", 1995, p. 3.

5 El Plan de Acción estableció los siguientes principios generales a aplicarse en todo el proceso de liberalización y facilitación de APEC: 1- amplitud; 2- coherencia con la OMC; 3- comparabilidad; 4- no discriminación; 5- transparencia; 6- estancamiento; 7- inicio simultáneo, proceso continuo y calendario diferenciado; 8- flexibilidad; 9- cooperación. Si bien el Plan de Acción admite que el proceso de liberalización y facilitación de APEC será amplio y abordará todos los obstáculos para alcanzar la meta a largo plazo de comercio e inversiones libres y abiertos (el principio de la amplitud), también establece el principio de la flexibilidad, que considera los distintos niveles de desarrollo económico entre los miembros de APEC. Debido a las variadas circunstancias de cada economía, la flexibilidad debe incorporarse en el proceso de liberalización y facilitación con miras a tratar los temas que surjan de tales circunstancias.

6 El Plan de Acción determinó que el resultado de la liberalización del comercio y las inversiones en la región del Asia y el Pacífico será la reducción real de las barreras no sólo entre los países de APEC, sino que también entre las economías de APEC y las economías no pertenecientes.

China, el Plan de Acción menciona que los países miembros de APEC deben aplicar, o realizar los intentos por aplicar, el principio de no discriminación tanto bilateral como multilateralmente en el proceso de liberalización y en la facilitación del comercio y las inversiones.

En consecuencia, el encuentro de Osaka reafirmó el principio de regionalismo abierto y adoptó una original modalidad "asiático-pacífica" de liberalización del comercio. Esto debe considerarse un paso importante para asegurar que el proceso de APEC refuerce la liberalización multilateral. No obstante, se hace necesaria una mayor acción para convertir a los principales procesos regionales en un sistema de comercio multilateral y global unificado.

### **Comparación del comercio internacional en las Américas y en el Este asiático**

Luego de comparar las características de las dos regiones y de los procesos regionales de integración, resulta necesario revisar los principales aspectos del comercio internacional en ambas regiones para evaluar las posibilidades de la cooperación entre los países de la Cuenca del Pacífico con niveles crecientes de comercio e inversiones.

En esta sección se analizarán las características del desarrollo del comercio internacional de las empresas en las Américas y luego se compararán dichas características con la experiencia del Este Asiático. Las características de los negocios, comercio e inversiones internacionales que se han seguido en esta región se denominan "bandada de gansos salvajes" o la secuencia de las intereconomías en el proceso de industrialización. Está de más decir que la modalidad de desarrollo de los negocios internacionales que han seguido las compañías del Este asiático no es tan simple de explicar en pocas palabras, debido a que efectivamente existen modalidades de actividad empresarial complejas y disímiles. Sin embargo, pocas personas discreparían con

el planteamiento de que la principal modalidad de desarrollo actual es la de la "bandada de gansos salvajes".

En resumen, este sistema ha caracterizado el desarrollo de las actividades empresariales internacionales (comercio, inversiones y transferencia de tecnología) en el Este asiático. Con este esquema, el desarrollo ha producido efectos en países vecinos que tienen distintos niveles de industrialización y que se extienden secuencialmente de un país a otro. Sin embargo y de modo más concreto, una vez que Japón pasó a ser la primera nación del Este asiático en alcanzar un alto nivel de crecimiento económico y de industrialización, las industrias nacionales que habían perdido sus ventajas comparativas se trasladaron a los países recientemente industrializados a través de inversiones directas o transfiriendo tecnología japonesa, lo que, a su vez, ayudó a acelerar la industrialización de tales países. Además, dichas industrias "reubicadas" exportaban sus productos a Japón mientras que Japón suministraba al menos parte de sus necesidades de bienes intermedios y de capital a través de sus exportaciones a los países recientemente industrializados. Esto representaba la creación de una nueva división del trabajo. Más aún, el aumento de inversión directa desde Japón y los países recientemente industrializados del Este asiático a países miembros de ASEAN ha promovido su industrialización. Una vez más, se ha observado el mismo fenómeno: mientras más productos exportan los países de ASEAN a Japón y a los países recientemente industrializados, más capital y bienes de las exportaciones de Japón y del Este asiático van a los países de ASEAN. De esta forma, la industrialización, la expansión y la diversificación del comercio han hecho progresos importantes en dichas regiones. También debería mencionarse que estas tendencias han hecho su aparición recientemente a lo largo de la costa de China y en otras áreas, incluido Vietnam, y muestran signos de extenderse a Myanmar y a la India.

En contraposición al Este asiático, el sistema de la "bandada de gansos salvajes" rara vez se presenció en las décadas del sesenta y setenta en las Américas y fue especialmente escaso en

América Latina. En los países de América Latina, la industrialización se dio en la forma de industrias de sustitución de las importaciones creadas para proveer los mercados internos. La inversión directa de los Estados Unidos y de otras naciones se canalizó a dichas industrias y al fomento de los recursos naturales. En consecuencia, estas inversiones extranjeras no fueron capaces de desencadenar la industrialización dinámica y orientada a las exportaciones de la región.

¿Cómo se han conducido los negocios internacionales en el hemisferio occidental, en especial en medio de los procesos de integración de la década de los ochenta y noventa? El profesor Horisaka y el autor de este documento intentaron identificar la principal modalidad de desarrollo del intercambio comercial internacional en las Américas recopilando alrededor de 200 casos y efectuando un análisis comparativo de los principales países de la región. Este análisis confirmó la existencia de una modalidad distinta de la creada en el Este asiático, que puede llamarse la "modalidad latinoamericana".

Con estos antecedentes en mente, es necesario examinar los aspectos esenciales de la "modalidad latinoamericana". Los países latinoamericanos prosiguen con su desarrollo internacional aprovechando sus ventajas, como los recursos naturales, la tecnología y la experiencia administrativa. Las empresas latinoamericanas avanzan en su desarrollo internacional en base a las ventajas que presentan, entre las que se cuentan: 1- la abundancia de recursos naturales de los países en los que se ubican, además de su experiencia en el aprovechamiento y en la elaboración de sus recursos; 2- su superioridad o ventaja competitiva en la comercialización de recursos naturales procesados y "productos básicos industriales" en el ámbito internacional.

Pueden mencionarse varios ejemplos sobresalientes del desarrollo internacional de las industrias de América Latina: 1- alimentos (jugos de fruta, pollo y cerdo) y metales procesados (aluminio y acero) de Brasil; 2- cereales, alimentos procesados y acero (tuberías sin juntas) de Argentina; 3- madera y productos procesados de madera de Chile, en especial celulosa y

papel. Por ejemplo, el Grupo Techint de Argentina ha realizado diversas operaciones conjuntas y alianzas empresariales con compañías de Brasil, Chile, México y otros países. Bajo la dirección de Techint, esas organizaciones han logrado una gran participación del mercado mundial de las tuberías sin juntas. Techint ejemplifica el nuevo curso adoptado en respuesta a la reciente liberalización económica en las Américas y a la continua globalización de la economía del planeta. De manera similar, la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones de Chile (CMPC) pretende el desarrollo internacional de sus negocios mediante una alianza de comercialización con Procter & Gamble. Aprovechando la significativa presencia de la CMPC en la industria chilena de la celulosa y del papel, las dos empresas comercializan en conjunto productos de papel procesado, como pañales desechables, papel higiénico, toallas higiénicas femeninas y otros artículos de papel para la mujer.

Además del desarrollo internacional del tipo antes descrito en base a los recursos naturales y a los productos procesados, algunos fabricantes latinoamericanos están expandiendo sus negocios internacionalmente aprovechando sus ventajas únicas, entre las que se incluyen un profundo conocimiento del mercado de América latina y cierto grado de experiencia técnica. Estas empresas pueden ubicarse en una gran variedad de categorías industriales: cerveza y otras bebidas, alimentos, materiales de la construcción (especialmente cemento y vidrio), textiles, automóviles y repuestos para automóviles, artefactos eléctricos y productos químicos. Están aprovechando los procesos de integración regional, como NAFTA y MERCOSUR, en especial en el caso de las industrias de repuestos para automóviles.

También debe indicarse que las compañías de sectores como la energía, las comunicaciones, el transporte y las finanzas buscan desarrollarse en una escala que abarque dos o más países de las Américas, en particular de América Latina. Pareciera necesario analizar el desarrollo internacional en los sectores de las finanzas y de la infraestructura independientemente de la



modalidad mencionada con anterioridad. No obstante, puede decirse que están íntimamente relacionados y por cierto presentan similitudes entre sí.

Otro fenómeno lo constituye el hecho de que algunas empresas se están desarrollando en el concierto internacional aprovechando las diferencias de salarios, si bien no tan pronunciadas como las que se aprecian en el Este asiático, entre los países de la región. La industria maquiladora es un buen ejemplo: las empresas estadounidenses invierten en componentes y los suministran a las plantas de ensamblaje de las áreas de la frontera con México y reexportan productos terminados al mercado de los Estados Unidos. Debido a que los niveles de salarios en México son considerablemente más bajos que en los Estados Unidos, esto se considera una práctica muy eficaz. El mismo concepto subyace a las inversiones realizadas en América Central y el Caribe por empresas estadounidenses por iniciativa de la Cuenca del Caribe<sup>7</sup>. Algunos países asiáticos, como Corea y Taiwán, también están efectuando inversiones en América Central, el Caribe y México para aprovechar sus menores niveles de salarios y la ventaja de poder exportar sus productos al mercado de los Estados Unidos.

Sin embargo, estas modalidades de desarrollo difieren en varios aspectos de la “bandada de gansos salvajes” del Este asiático. En primer término, no constituyen modalidades importantes de desarrollo en América Latina. Todos pueden denominarse “desarrollo tipo enclave”, es decir, un estilo especial de desarrollo limitado a un área específica y relativamente pequeña. Estas industrias no han generado un efecto dinámico significativo en las economías de estos países mediante, por ejemplo, subcontratos para la transferencia de tecnología. Esta es una diferencia importante con respecto al caso asiático.

---

7 Todas aquellas inversiones se realizan en zonas de procesamiento de exportaciones.

Como resultado de las diferencias entre los procesos dinámicos de las empresas del Este asiático y de América Latina, parece evidente que estas modalidades deben tomarse plenamente en cuenta al momento de debatir las posibilidades de la cooperación entre los países de la Cuenca del Pacífico en el marco de APEC, NAFTA y ALCA.

## ANEXOS



# DECLARACIÓN DE SANTIAGO

## **XII Reunión General Consejo de Cooperación Económica del Pacífico**

Santiago de Chile, 30 de septiembre - 2 de octubre 1997

Nosotros, los representantes de los 22 Comités miembros del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), creemos que el hecho de habernos reunido por primera vez en América Latina en la XII Reunión General del Consejo es especialmente significativo. PECC, en su calidad de organización tripartita de empresarios, académicos y personeros del sector público—quienes actúan a título personal— genera importantes antecedentes para el proceso de APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), basado en los tres pilares de liberalización y facilitación comercial así como de cooperación económica y técnica.

### **Fortalecimiento de la asociación transpacífica**

En el curso de la última década, las economías de América Latina se han empeñado con determinación en un proceso de reforma política y económica. Han dado pasos considerables para abrir sus economías al comercio internacional y la inversión y están obteniendo de manera creciente los dividendos del crecimiento económico. De este modo, la región latinoamericana es hoy una de las áreas de más rápido crecimiento en el mundo.

El conjunto de nuestros mercados que circundan el Pacífico es amplio y se está expandiendo. Instamos a los empresa-

rios, gobiernos e instituciones académicas a asumir el desafío de desarrollar una asociación transpacífica más fuerte, de manera que en conjunto obtengamos los beneficios de una mayor cooperación y de la integración impulsada por el mercado.

### **Continuidad en la apertura**

Un requisito fundamental para el crecimiento de Asia-Pacífico es la mantención de una orientación decidida y una acción política apropiada, orientada a mantener el proceso de apertura y cooperación que promueve el proceso de competencia. El modelo de regionalismo abierto de Asia-Pacífico, con su claro compromiso con la liberalización no discriminatoria, debe constituir nuestro criterio orientador. Ello no sólo permite la integración regional, sino que constituye también un importante apoyo para el sistema multilateral de comercio en el que se insertan nuestras vinculaciones internacionales.

En todas las economías de Asia-Pacífico, mayores niveles de apertura involucran tanto la disciplina como los desafíos de la competencia internacional. Muchas empresas están prosperando sobre la base de estas mayores oportunidades; otras requieren tiempo para ajustarse. Los consumidores de Asia-Pacífico, beneficiarios por excelencia del comercio competitivo, ya están recibiendo los beneficios de este proceso, y seguirán recibéndolos en el futuro. Los gobiernos, a través de sus acciones individuales y colectivas, influyen en el marco en que se desarrollan las actividades empresariales. Ellos determinarán en gran medida cómo las empresas y los consumidores podrán responder a las oportunidades que ofrecen los mayores niveles de competencia.

## **Los imperativos de estabilidad y certeza**

Tenemos confianza en las perspectivas de crecimiento fuerte y sostenido en la región de Asia-Pacífico. Sin embargo, actualmente existen cierta inestabilidad así como incertidumbre acerca de muchos problemas. Algunos se relacionan con la política macroeconómica y con las perturbaciones resultantes de la volatilidad en los mercados financieros, mientras otros se sitúan en el contexto de las decisiones gubernamentales de precisar e implementar los compromisos asumidos en los ámbitos de las políticas comerciales y de inversiones.

En este momento es importante que los gobiernos den señales positivas al sector privado y a la comunidad en general. En relación con algunos problemas, es necesario instarlos a actuar decisivamente. Tales acciones deben tener lugar en forma individual y colectiva en el proceso APEC y en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

## **Implementación oportuna de MAPA y de medidas adicionales de liberalización y facilitación**

APEC merece elogios por definir sus primeros pasos orientados a lograr la libertad y apertura del comercio y la inversión en la región a través del Plan de Acción APEC de Manila (Manila Action Plan for APEC, MAPA).

El anuncio de los Planes de Acción Individual y Colectiva en Manila en 1996 situó a APEC directamente en el ámbito público. Actualmente, sus logros tangibles están sujetos a examen y su voluntad decisoria se está poniendo a prueba en las diversas economías. Con el fin de mantener un alto nivel de credibilidad y de asegurar mayores niveles de certeza al mundo empresarial, las economías de APEC deberían desde ahora dar pasos más decisivos para mejorar sus Planes de Acción y particularmente para fortalecer la competencia.

Estos planes deber ser mucho más detallados en su cober-

tura de temas, y poner en evidencia que las economías de APEC seguirán agregando valor más allá de los compromisos asumidos en otros foros. Los miembros de APEC deberían proporcionar mejores condiciones de certeza a las empresas, asegurando que los planes de acción abarquen plazos más amplios, especificando programas claros del proceso de liberalización, comprendiendo en lo posible un programa para la totalidad del período hasta el logro de las metas de Bogor. Los miembros de APEC también deben introducir mayor transparencia en sus planes y hacerlos más amistosos para el usuario, de modo que los actores puedan reaccionar oportunamente a los cambios en las políticas. La revisión y evaluación de los planes de acción de APEC será un elemento vital del proceso de transparencia, en el contexto de la naturaleza voluntaria que caracteriza el proceso de liberalización de APEC. PECC ya ha dado pasos iniciales para revisar los planes de acción de APEC y seguirá desarrollando esta tarea en los próximos meses conjuntamente con los representantes empresariales, particularmente a través de la continuación de su apoyo al proceso ABAC (APEC Business Advisory Council). PECC tiene la convicción de que el proceso de APEC se verá beneficiado en la medida que otras agrupaciones, como PBEC (Pacific Basin Economic Council), realicen tareas similares.

Las empresas juzgan la efectividad de la liberalización por el nivel de impedimentos que les toca enfrentar. Por esta razón, instamos a APEC a respetar los principios de Osaka de liberalización comprensiva, flexibilidad y comparabilidad, entre otros. Además de referirse a los aranceles, la liberalización debe incluir también reducciones de barreras no arancelarias, mejores medidas de facilitación, así como el apoyo de políticas de cooperación técnica y económica para consolidar el entorno en que se realizan los negocios.



## **Pronta implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay**

En la base de los planes de acción de APEC se encuentra un conjunto de compromisos asumidos en la Ronda Uruguay. Debe otorgarse la más alta prioridad a la pronta implementación de estos acuerdos. Actualmente, la consolidación es de tanta importancia como el tratamiento de los asuntos ante la OMC. Ello permitirá a cada economía obtener beneficios a la brevedad, y agregará fuerza y credibilidad a las decisiones de las economías de Asia-Pacífico, tanto regionalmente como en la OMC.

## **Estabilidad del sistema financiero**

La dedicación de la OMC al tema de los servicios financieros merece un activo apoyo y debate por parte de los miembros de APEC. El sistema financiero global apoya todas las demás transacciones internacionales y vincula las economías internas con los mercados internacionales. Ello ha sido claramente ilustrado por la aguda volatilidad en los mercados bancarios, monetarios y de valores en las economías asiáticas y anteriormente en los mercados latinoamericanos. El tema es motivo de preocupación y de considerable incertidumbre y tiene consecuencias tangibles. Aunque es comprensible que se adopte una actitud de cautela, ha llegado el momento de cooperar para alcanzar un acuerdo global sobre los servicios financieros para lograr la estabilidad del sistema financiero internacional y para vincular más efectivamente los temas financieros, comerciales y de inversión.

## **Fortalecimiento de los Principios de Inversión**

El acuerdo de APEC sobre un conjunto de Principios No Vinculantes de Inversión en 1994 proveyó un marco básico positivo para mejorar el clima de inversión en la región. Creemos que ha llegado el tiempo para que APEC consolide su trabajo en materia de inversiones y para fortalecer estos principios. Observamos que en respuesta a la competencia internacional, los regímenes de inversión están siendo liberalizados en muchas economías de APEC hasta un punto que permitiría fortalecer los Principios No Vinculantes de Inversión de manera que reflejen los regímenes actuales.

## **Hacia una cooperación económica y técnica efectiva**

Una condición para el éxito de la cooperación económica y técnica de APEC es el avance en las prioridades identificadas en esta materia en la Declaración de Manila de 1996. La cooperación económica y técnica es el tercer y esencial pilar de APEC y debe recibir una prioridad mucho más alta en el proceso de APEC. Es especialmente importante lograr un avance sustancial en este aspecto. Las iniciativas dirigidas a ampliar el proceso de manera de involucrar a las empresas como socios, así como a representantes de importantes economías y organizaciones no pertenecientes a APEC, deben ser estimuladas.

## **El impacto del libre comercio global**

Las empresas y los consumidores constituyen la savia que nutre la cooperación de Asia- Pacífico, que a su vez constituye el motor principal del crecimiento económico. Conjuntamente, ambos generan los empleos y los medios para que los pueblos de la región alcancen niveles de vida más altos. Los gobiernos en la región han identificado desde un principio las ventajas de

ofrecer a las empresas y los consumidores mercados más abiertos y competitivos. Los gobiernos de APEC han tenido la visión y el coraje para ir más allá y establecer una clara meta para sus economías –libertad de comercio e inversiones hacia los años 2010/2020.

En PECC creemos que, para progresar hacia el libre comercio global, los compromisos de gran envergadura de esta índole deberían extenderse más ampliamente.

### **El impulso de la cooperación a través de PECC**

PECC mantiene su compromiso de incluir a la sociedad civil en el proceso de cooperación de Asia-Pacífico y de explicitar las ventajas que se pueden alcanzar por esta vía. La fórmula característica de PECC, consistente en combinar los esfuerzos de los empresarios, los funcionarios públicos y los académicos genera una amplia y variada red en diversos campos para producir nuevas ideas y desarrollar acuerdos acerca de su implementación. PECC seguirá poniendo estas ideas a disposición de los gobiernos y los grupos de la actividad económica, así como de instituciones nacionales e internacionales tales como APEC y la OMC.

### **Un papel más importante para América Latina**

La reunión que hoy ha concluido constituye un hito en la trayectoria de Asia-Pacífico. Ella representa un paso decisivo en el establecimiento de una asociación transpacífica, la cual fortalecerá el rol de América Latina y servirá como un elemento efectivo en el estrechamiento de los vínculos entre las economías de ambas riberas del Océano Pacífico.



## ÍNDICE DE TRABAJOS PRESENTADOS EN PECC XII\*

### **CEREMONIA INAUGURAL**

Mr. Edgardo Boeninger. Chairman, PECC Standing Committee and CHILPEC.

Opening Remarks. #1

Ambassador Yang Chengxu. Chairman-CNCPEC.

Statement from the Previous Host Committee. #2

H.E. Eduardo Frei Ruiz-Tagle. President of the Republic of Chile.

Inaugural Speech. #3

Mr. Enrique Iglesias. President, Inter-American Development Bank.

Introductory Speech: "Transpacific Partnership: Latin America's Role". #4

### **MINISTERIAL PANEL: ASIA PACIFIC TOWARDS 2010/2020**

Prof. Lee Tsao Yuan. Director, The Institute of Policy Studies, Singapore.

Background paper. #5.

Mr. José Miguel Insulza. Minister of Foreign Affairs of Chile. #6

Dr. Ow Chin Hock. Minister of State, Ministry of Foreign Affairs of Singapore. #8

---

\* Estos trabajos, presentados en PECC XII, están disponibles y se pueden solicitar haciendo referencia al número asignado a cada uno de ellos.

Mr. Koichi Haraguchi. Deputy Minister of Foreign Affairs, Japan. #9

Ambassador Jeffrey Lang. Deputy United States Trade Representative, USA. #10

Mr. Thomas F. McLarty. Counselor to the President, Special Envoy to the Americas, United States. #11

Senator the Hon. David Brownhill. Parliamentary Secretary to the Minister for Trade and Minister for Primary Industries and Energy of Australia. #12

### **PLENARY SESSION I: ASIA PACIFIC'S CONTRIBUTION TO GLOBAL PROSPERITY: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES**

Dr. Mark Borthwick. Executive, Director US-PECC.  
Background paper "The Asia-Pacific and the Global Economy". #13

Prof. Tommy Koh. Ambassador-at-large, Executive Director, Asia-Europe Foundation, Singapore.  
"Asia Pacific's Contribution to Global Prosperity: Achievements and Challenges". #14

Mr. Hugh Patrick. Chairman-PAFTAD and Member of PECC Pacific Economic Outlook, USA. (He presented the paper by Dr. Lawrence Krause).  
"Pacific Economic Outlook-Update 1997-99". #17

Hon. Philip Burdon. Chairman, Asia 2000 Foundation of New Zealand.  
"The Human Rights Debate in the Asia Pacific Region and the Danger Economically and otherwise of not Establishing a Constructive Dialogue". #18

**PLENARY SESSION II: CORPORATE STRATEGIES AND INVESTMENT OPPORTUNITIES IN THE REGION**

Mr. Minoru Murofushi. President & CEO, ITOCHU Corporation.  
"Towards a Trans-Pacific Public-Private Partnership: Meeting the Challenge of Infrastructure". #19

Mr. Yao Jinrong. Executive Director & Group Vice President, China International Trust & Investment Corporation-CITIC.  
"Promote Regional Prosperity and Speed up Business Development". #20

Mr. Abdul Rachman Ramly. Chairman, PT Astra International, Indonesia.  
"Corporate Strategies and Investment Opportunities in the Region: An ASEAN Perspective". #21

Mr. C. B. Sung. Chairman Unison Group, Inc., USA.  
"Corporate Strategies and Investment Opportunities in the Region". #22

Mr. Eliodoro Matte. Vice Chairman, Empresas CMPC S.A., Chile.  
"Corporate Strategies and Investment Opportunities in the Region". #23

Hon. Dato' Seri Dr. Mahathir Bin Mohamad. Prime Minister of Malaysia.  
Keynote Speech. #24

Dr. Jesus Estanislao. President, University of Asia and the Pacific, Philippines.  
Keynote Address. #25

**TRADE POLICY SYMPOSIUM: ASIA-PACIFIC AND WESTERN HEMISPHERE REGIONAL INITIATIVES: COOPERATING TO INCREASE COMPETITION**

Background papers:

David Parsons, Former General Director of PECC.

"Asia Pacific and Western Hemisphere Regional Initiatives: Cooperation for Increasing Competition". #27-A

Carlos Piña and Leonel Sierralta, CIPMA, Chile.

"Trade Agreements and Environmental Requirements Compatibility and Complementariness". #27-B

Mr. Roberto Romulo. Chairman-PPECC.

"Asia Pacific and Western Hemisphere Regional Initiatives: Overview of Issues". #28

Mr. Christopher Butler. Chairman, APEC Committee for Trade and Investment.

"Asia Pacific and the Western Hemisphere Regional Initiatives: Cooperating to Increase Competition". #29

Mr. Gerardo Traslosheros. Representative SECOFI, Mexico.

"Asia Pacific and the Western Hemisphere Regional Initiatives: Cooperating to Increase Competition". #31

**PANEL 1. COMPARING ASIA PACIFIC AND THE WESTERN HEMISPHERE: INVESTMENT**

Mr. Carlos Murillo. Head, FTAA Working Group on Investment.

"Investment Regime in the Western Hemisphere". #32

Mr. Fa Dah Hsieh. Director, Board of Trade, Ministry of Economic Affairs, Chinese Taipei.

"Comparing Asia Pacific and the Western Hemisphere: Investment". #34



Mr. Takeshi Kondo. Director, ITOCHU Corporation-Japan.  
"Bridging the Waters: Toward a Multilateral Investment Regime".  
#36

PANEL 2. COMPARING ASIA PACIFIC AND THE WESTERN  
HEMISPHERE: SERVICES

Dr. Dorothy Riddle. President & CEO, Service and Growth  
Consultants Inc., Canada.  
"Comparing Asia Pacific & Western Hemisphere: Service. A Service  
Exporter's Perspective". #38

Prof. Richard Wong. Director The Hong Kong Centre for Economic  
Research, University of Hong Kong, China.  
"Features of the Changing Service Economy". #39

Mr. Charles Heeter. Director of Office of Government, Andersen  
Worldwide, USA.  
"Comparing Asia Pacific and the Western Hemisphere: Services".  
#40

PANEL 3. COMPARING ASIA PACIFIC AND THE WESTERN  
HEMISPHERE: REDUCING COSTS OF DOING BUSINESS

Prof. Ippei Yamazawa. Hitotsubashi University, Japan.  
"APEC Progress Toward the Bogor Target: A Quantitative Assessment  
of Individual Action Plans". #41

Prof. Lok-Sang Ho. Director of the Centre for Public Policy Studies,  
Lingnan College, Hong Kong, China.  
Report by the Task Force on "Rules of Origin". #43

**MINERALS FORUM**

Mr. Peter Crowley. PECC Minerals Forum Coordinator, Australia.  
Background paper: "Asia Pacific Minerals Industry Development:  
Discussion Paper". #44-A

Mr. J. K. Ellis. Chairman, BHP and Chairman, ICA, Australia.  
Introductory Speech. #44-B

**PANEL 1. LEGAL FRAMEWORK FOR THE MINING INDUSTRY:  
INVESTMENT, TAXES AND EXPLORATION**

Dr. James Otto. Colorado School of Mines, USA. #45

Mrs. Nelia C. Halcon. Executive Vice President, Chamber of Mines  
of the Philippines.  
"Prospects of the Mining Industry in the Pacific Economies". #46

Mr. Takahisa Yamamoto. Director, The Metal Mining Agency of  
Japan, Chile.  
"Japanese Mining Law and the Mining Industry". #47

**PANEL 2. ENVIRONMENTAL CONCERNS IN THE MINING  
INDUSTRY**

Mr. Marcos Lima. Chairman and CEO, Codelco, Chile.  
"El Impacto de los Temas Medioambientales sobre la Industria Mi-  
nera". #48

Mr. Jaime Lomelin. President, International Council for Metals and  
the Environment, Mexico.  
"Environmental Concerns in the Mining Industry". #49

Dr. Alan Oxley. The Australian APEC Study Centre, Monash  
University.  
"Environmental Restrictions on Minerals Trade". #50

Mr. William M. Hayes. President & CEO, Placer Dome Latin America, Canada.

"Environmental Concerns in the Mining Industry". #51

Mr. Hans Flury Royle. President, Peru Mining and Petroleum Association.

"Aspectos Legales de la Minería en el Perú". #52

Mr. Carlos Aranda. President Environmental Committee-Peru Mining & Petroleum Association.

"Perú: Efectos Ambientales sobre la Minería". #53

### PANEL 3. FINANCING THE MINING INDUSTRY

Mr. Craig Andrews. Industry and Mining Division, The World Bank.

"Sustaining Minerals Investment: Issues for Future". #54

Mr. Hugo Dryland. Senior Managing Director, Rothschild Natural Resources.

"Financing the Mining Industry in the Pacific Rim". #55

Mr. Enrique Goldfarb. Economic Director, National Mining Society, Chile.

"La Participación de América Latina en el Financiamiento de la Minería". #56

Mr. Choong-Suk Suh. Director General, Korea Resources Corp.

"Financing in Mining Industry". #57

Mr. Hiroshi Watanabe. Managing Director, The Bank of Tokyo-Mitsubishi, Ltd., Japan. #58

### PANEL 4. CONCLUSIONS AND FUTURE DIRECTIONS

Mr. Jorge Berghammer. Executive Vice President, Chilean Copper Commission. #60

Dr. Andrew Threadgold. Chief Investment Officer of the AMP Group, Australia.

"Conclusions & Future Directions". #61

Mr. Alfonso Saade. CEO Ecocarbon, Colombia.

"Recuento de la Política Minera en Colombia". #62

## **FINANCIAL MARKETS DEVELOPMENT**

Dr. Masahiro Kawai. Institute of Social Science, University of Tokyo, Japan.

Background paper: "The Financial System and Capital Account Liberalization Perspectives on the Thai Baht Crisis". #63

Mr. Manuel Marfán. Undersecretary of Finance, Chile.

Introductory Speech. #64

### **PANEL 1. THE BANKING INDUSTRY: TOWARDS A SOUND AND EFFICIENT BANKING SYSTEM**

Mr. Hisaya Nara. Chairman, Mitsubishi Research Institute Inc., Japan.

"The Banking Industry: Towards a Sound and Efficient Banking System". #65

Mr. José Florencio Guzmán. Superintendent of Banks, Chile.

"La Industria Bancaria: Hacia un Sector Bancario Sano y Eficiente". #66

Mr. Liu Mingkang. Vice Governor and Senior Economist, The State Development Bank of China.

"China: Towards a Sound and Effective Banking System". #67

Mr. Jacques Pelletier. Executive Vice President, Banque Francaise du Commerce Exterieur, France.

"The European Banking Regulations". #68

Mr. Sungtae Ro. President, Hanwha Economic Research Institute, Korea.

"Banking Industry and Financial Reform in Korea". #69

## PANEL 2. CAPITAL MARKETS: INSTITUTIONS AND NEW DEVELOPMENTS

Mr. Albert Cussen. Vice President for Administration and Finance, CODELCO, Chile.

"Development of Private Pension Systems in Latin America". #70

Mr. Salvi Folch. Vice President, National Commission for Banking and Securities of Mexico.

"Capital Markets: Institutions and New Developments". #71

Ms. Wu Xiaoling. Deputy Director, State Foreign Exchanges Administration, China.

"Capital Account Convertibility and Management in China". #73

Mr. Ranjit Ajit Singh. Head of Economic Research at the Securities Commission, Malaysia.

"Malaysian Financial Markets: New Horizon". #74

## PANEL 3. FACILITATING FINANCIAL DECISIONS: RELIABLE INFORMATION AND FULL DISCLOSURE

Mr. Zhou Daojiong. Chairman of Supervision Committee, China Construction Bank.

"China Securities Market Development & Information Disclosure". # 76

Prof. Gary Hawke. Institute of Policy Studies, Wellington, New Zealand.

"The Role of Disclosure in Financial Market Regulation: The New Zealand Experience". #77

PANEL 4: FINANCIAL MARKETS, TRADE AND INVESTMENT: THE ISSUES AHEAD

Mr. Yuichiro Nagatomi. Chairman, Japan FMD Committee, Japan.  
"One Code-Numbering Scheme for Access to Corporate Data, Ratings, and Other Financial Information". #78

Dr. Ray B. Dawn. Associate Research Fellow, Taiwan Institute of Economic Research-Chinese Taipei.  
"Global Capital Shortage and the Prospects of Saving and Investment". #80

Mr. Peter Cassidy. Head, Private Investments, AMP Australia Investments Ltd., Australia.  
"The Emergence of Private Capital as a Distinct Asset Class for Pension Funds". #81

Dr. Edward Ng. Senior Lecturer, Department of Finance and Banking National University of Singapore.  
"The Pace of Liberalization for Emerging Economies". #82

Mr. Jorge Marshall. Vice President, Central Bank of Chile.  
"Financial Flexibility and Stability: Topics for Discussion". #83

Prof. Jean-Luc Le Bideau. Université Paris I-Sorbonne, France.  
"Promoting the Liberalization of International Capital Movements: The Challenge Ahead". #84

**FOOD AND AGRICULTURE****PANEL 1. THE PACIFIC FOOD SYSTEM: MARKETS AND TRADE PERSPECTIVES**

Ms. Carole Brookins. Chair, PECC Food & Agriculture Forum and President & CEO of World Perspectives, Inc., USA.

Background paper: "The Pacific Food System: Market Potential and Challenges". #85

Dr. Alex McCalla. Director, Agriculture and Natural Resources-The World Bank, USA.

"Prospects for Food Security in the 21st Century". #86

Dr. Shigeru Endo. Senior Executive Managing Director, Mitsui & Co. Ltd., Japan.

"The Pacific Food System: Markets and Trade Perspectives". #88

Dr. Eugenia Muchnik. Manager of the Agribusiness Division, Fundación Chile.

"Market and Trade Perspectives for the Food and Forestry Sectors of Latin America in the Asia Pacific Basin". #89

**PANEL 2. MEAT, DAIRY AND FISHERIES**

Sir Dryden Spring. Chairman, New Zealand Dairy Board, New Zealand.

"Dairy Product Markets and Trade Perspectives". #91

Mr. Jiro Shiwaku. President, Agriculture and Livestock Industries Corporation (ALIC), Japan.

"Japan's Beef, Pork and Dairy Demand, Production and Trade Situations and their Outlook". #92

Mr. Félix Cirio. Private Consultant, Former Undersecretary of Food and Agriculture/Food Markets, Argentina.

"The Food Sector in Argentina". #93

Dr. He Xiurong. Vice Dean of Economic Administration, School of China Agricultural University.

"Meat Production, Consumption and Trade in China". #94

Dr. Chin-Hwa Sun. Associate Professor, Institute of Fisheries, National Taiwan Ocean University, Chinese Taipei.

"Problems and Challenges Facing the Fishing Industry towards Free Trade and Investment in the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghou, Kinmen and Matsu". #95

### PANEL 3. GRAINS, OILSEEDS AND SUGAR

Mr. Félix Bacigalupo. Chairman, IANSA S.A., Chile.

"Mercado del Azúcar". #96

Mr. Ted Allen. President United Grain Growers, USA.

"Grains, Oilseeds and Sugar". #97

### PANEL 4. FRUITS, VEGETABLES AND BEVERAGES

Mr. Ronald Bown. Chairman, Chilean Exporters Association.

"Fruits, Vegetables & Beverages". #101

Mr. Renato Valencia. Vice Chairman, San Miguel Corporation, Philippines.

"Fruits, Vegetables and Beverages". #102

Prof. Ming-Ming Wu. Department of Agricultural Marketing, National Chungshing University, Chinese Taipei.

"The Development and Future Prospect of Taiwan non-Alcohol Beverage Industry". #104



**BUSINESS OPPORTUNITIES IN LATIN AMERICA**

## PANEL 2: COLOMBIA

Mr. Jorge Hernán Ochoa. Planning Manager, Ecocarbon.  
"Mining and Energy". #111

## PANEL 3: CHILE

Mr. Eduardo Moyano. Vice President, Foreign Investment Committee.  
"Introduction to the Legal Framework for Investing in Chile". #113

Mr. Fernando Léniz. President, Chile's National Forest Product  
Association (CORMA).

Forestry: "Chile's Economic Policy". #114

Mr. Martín Costabal. Director, Division of Infrastructure and Other  
Areas-ENDESA.

"Oportunidades de Inversión en Infraestructura". #116

## PANEL 4: MEXICO

Mr. Jesús Villaseñor. CYDSA.

"Investment Opportunities in Mexico: The Textile Chain Case". #120

## PANEL 5: ARGENTINA

Lic. Alejandro Mayoral. Undersecretary of Foreign Trade of Argentina.

"Investment Report". # 121

Dr. Roberto Bloch. Private Consultant in Foreign Trade.

"Bioceanic Corridors of International Commerce in the Southern  
Cone". #122

Mr. Enrique J. Loncan. President, Barrick Exploraciones Argentina  
S.A.

"Mining". # 123

Ing. Esteban A. Takács. Director, Trillium Argentina and President, Center for Forestry Research (CFEF).

"Forestry, Pulp and Paper Industry". #124

#### PANEL 6: BRAZIL

Mr. Luis Felipe Lampreia. Ministry of Foreign Affairs.

"Oportunidade de Investimento no Brasil do PECC". #125

Mr. Orlando Vieira de Andrade Neto. Superintendent of New Business Development, ACOMINAS.

"Metals and Metallurgy". #127

H.E. Fernando Henrique Cardoso. President of the Federative Republic of Brazil.

Keynote Address. #129

### **PLENARY SESSION III: CONCERTED UNILATERAL LIBERALIZATION: A VEHICLE FOR A CONTEMPORARY APPROACH TO FREE TRADE IN THE REGION?**

Mr. Hadi Soesastro. INCPEC.

Background paper. #130

Dr. Víctor Fung. Chairman, Hong Kong Trade Development Council, Hong Kong, China.

"Concerted Unilateral Liberalization: A Vehicle for a Contemporary Approach to Free Trade in the Region?" #131

Mr. Timothy Ong. Managing Director, National Insurance Company Berhad of Brunei, Brunei Darussalam.

"Concerted Unilateral Liberalization: A Vehicle for a Contemporary Approach to Free Trade in the Region?" #132

Dr. Soogil Young. President, KIEP-The Institute for International Economic Policy, Korea.

"Talking Points". #133

Mr. Tomás González Sada. Chairman, CYDSA S.A. Group, Mexico.  
"Opportunities Provided by the International Trade Liberalization:  
An Entrepreneur's Point of View". #134

Dr. Peter Adams. Director, APEC Division, Ministry of Foreign Affairs  
and Trade, New Zealand.

"Concerted Unilateral Liberalization: A Vehicle for a Contemporary  
Approach to Free Trade in the Region?" #135

#### **PLENARY SESSION IV: LATIN AMERICA & TRANSPACIFIC PARTNERSHIP: THE WAY AHEAD**

Prof. Felipe Larraín. Robert F. Kennedy Visiting Professor of Latin  
American Studies, Harvard University, Professor of Economics (on  
leave) Universidad Católica de Chile.

Background paper: "Latin America at the Edge of the XXI Century:  
Getting Ready for Transpacific Partnership". #136

Mr. Jusuf Wanandi. Chairman-INCPEC.

"Latin America and Transpacific Partnership: The Importance of  
Defining Common Interests". #137

Dr. Kim Kihwan. Chairman-KOPEC.

Latin America & Transpacific Partnership: The Way Ahead". #138

Dr. Akio Hosono. Professor of Economics, Tsukuba University,  
Japan.

"APEC, FTAA and Possibilities of Cross-Pacific Cooperation". #139

Mr. Evaristo Obregón. Rector, Jorge Tadeo Lozano University, Co-  
lombia.

"Virtual University and Expeditionary Practice: Toward a Scientific  
and Pedagogical Methodology for Transpacific Integration". #141

Mr. Renato Ruggiero. Director-General, World Trade Organization.  
Keynote Address. #142

Mr. Grigory B. Karasin. Deputy Foreign Minister of the Russian Federation.

Keynote Address. #143

### **SPECIAL PANEL: HONG KONG: THREE MONTHS AFTER REUNIFICATION**

Mr. Tam Wing-Pong. Deputy Secretary for Trade and Industry and Vice Chairman HKCPEC, Hong Kong, China.

"Hong Kong: Three Months After Reunification". #144

Mr. Michael J. Enright. Visiting Professor of Business Administration, School of Business, University of Hong Kong, China.

"The Hong Kong Advantage: Three Months After Reunification". #145

Dr. Víctor Fung. Chairman, Hong Kong Trade Development Council, Hong Kong, China.

"Hong Kong Three Months After Reunification". #147

### **MINISTERIAL PANEL: OVERVIEW OF LATIN AMERICA**

Mr. Alvaro García. Minister of Trade of Chile.

"Economical and Financial Situation in Chile". #148

Mr. Carlos Ronderos. Minister of Foreign Trade, Mexico.

"Economic Integration and Competitiveness". #149

Mr. Herminio Blanco. Minister of Trade of Mexico.

"Transpacific Partnership-Overview of Latin America". #151

Mr. Alieto Guadagni. Secretary of Industry, Trade and Mining of Argentina.

"Argentina's Production-Transformation with Growth". #152

**CEREMONIA DE CLAUSURA**

PECC XII Statement (Declaración de Santiago). #154

Juan Villarzú. Minister, Secretary General of the Presidency of Chile.

Keynote Address. #155

Mr. Roberto Romulo. Chairman-PPECC, Philippines.

Keynote Address. #157



Esta edición conjunta de la Fundación Chilena del Pacífico y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, contiene una selección de los más importantes discursos, ponencias y documentos de la XII Reunión General del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), considerando criterios de política exterior, económicos (incluyendo análisis de sectores económicos) y académicos, así como de representatividad geográfica.



9 789567 350124

COLECCION  
ESTUDIOS INTERNACIONALES