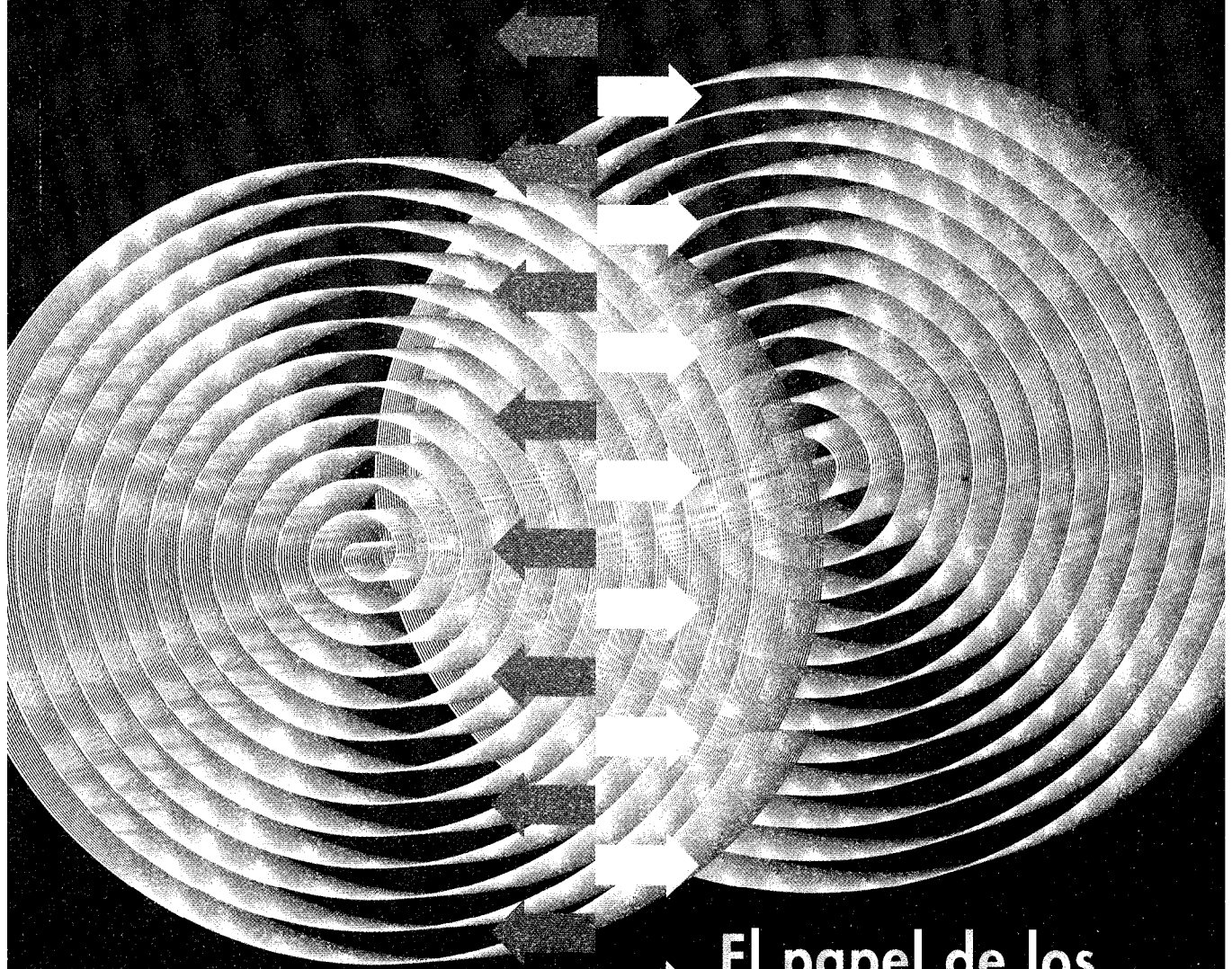


# Las Relaciones Económicas entre América Latina y la Unión Europea



NACIONES UNIDAS  
CEPAL



El papel de los  
servicios  
exteriores

Diseño portada: Macarena Varela

**LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE AMÉRICA  
LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA:  
EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES**

**EDUARDO GANA (compilador)**



**NACIONES UNIDAS**

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1996**

## INDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN .....	19
ABSTRACT .....	21
PRESENTACIÓN .....	23
RESUMEN Y CONCLUSIONES .....	25
I. EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO .....	27
A. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN .....	27
B. CONDICIONALIDAD EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	28
II. LA OFERTA EUROPEA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	30
A. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS .....	30
B. MEZCLA DE OBJETIVOS E INTERESES .....	30
C. COHERENCIA ENTRE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y CUESTIONES INTERNAS DE LA COMUNIDAD .....	31
D. DIVERSIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y MULTIPLICACIÓN DE LOS AGENTES DE COOPERACIÓN .....	31
E. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS .....	32
III. LA DEMANDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA .....	33
A. DEMANDA DE RECURSOS .....	33
B. EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO .....	34
C. BÚSQUEDA DE COHERENCIA .....	34
D. INSTITUCIONES Y AGENTES DE LA DEMANDA .....	35
E. EVOLUCIÓN DE LAS PRIORIDADES .....	35
IV. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA .....	37
A. EL NUEVO PARADIGMA PRODUCTIVO Y TECNOLÓGICO .....	37
B. ATRACCIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA .....	38
1. El estado de la inversión extranjera en América Latina .....	38
2. Atracción de inversiones extranjeras .....	39
3. Los mecanismos de promoción .....	39
4. La transferencia de tecnología .....	40



	<i>Página</i>
C. LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA .....	40
V. EL DESARROLLO DEL COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA .....	43
A. UNA NUEVA ETAPA EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA .....	43
VI. EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES EN LA COOPERACIÓN, LAS INVERSIONES, LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL .....	47
A. EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	47
1. Cooperación horizontal y triangular .....	47
2. Acción política e institucional .....	47
3. Acciones articuladas y de sinergia .....	49
B. EN LAS INVERSIONES Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA .....	49
1. La necesidad de su modernización .....	49
2. La inserción institucional de los servicios exteriores .....	50
C. EN LA PROMOCIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL .....	51
D. LAS FUNCIONES Y LAS EXIGENCIAS PROFESIONALES DE LA FUNCIÓN DIPLOMÁTICA .....	53

PRIMERA PARTE  
LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

I. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL .....	59
A. LOS NUEVOS TEMAS DE LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	59
1. Apoyo a la reestructuración productiva .....	59
2. La necesidad de una mayor integración social .....	61
3. La modernización del Estado .....	63
B. LAS NUEVAS MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN .....	65
C. EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	68
II. AMÉRICA LATINA Y LA OFERTA EUROPEA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	73

A.	LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS .....	73
1.	Introducción .....	73
2.	Modelo organizativo .....	74
3.	Líneas directrices .....	75
4.	Prioridades regionales .....	77
5.	Instrumentos de la cooperación y prioridades sectoriales .....	78
6.	Conclusiones .....	80
B.	LA COOPERACIÓN INDIVIDUAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA .....	81
1.	ALEMANIA .....	81
2.	ESPAÑA .....	90
3.	FRANCIA .....	96
4.	HOLANDA .....	103
5.	ITALIA .....	112
III.	LA DEMANDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA .....	121
A.	EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	121
1.	Cambios en la demanda .....	121
2.	Impacto de la cooperación internacional .....	124
B.	PROBLEMAS Y ORIENTACIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	127
1.	Restricciones y oportunidades de la cooperación internacional en América Latina .....	127
2.	A modo de conclusiones .....	133

## SEGUNDA PARTE

### LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

I.	INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA: SUS TENDENCIAS Y ASPECTOS INSTITUCIONALES .....	139
A.	TENDENCIA E IMPACTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA .....	139
1.	Tendencias globales .....	139
2.	La IED en América Latina y el Caribe .....	140
3.	La IED en los países del Asia-Pacífico .....	141
4.	Nuevas modalidades de IED .....	142
5.	Impacto de la IED en los países receptores .....	145

B.	LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DESDE EUROPA HACIA AMÉRICA LATINA .....	149
1.	Las inversiones extranjeras directas desde Europa hacia América Latina en el marco de la tríada .....	149
2.	Las principales fuentes europeas en materia de flujos de IED hacia América Latina .....	151
3.	La distribución por sector económico de las IED europeas en América Latina .....	156
C.	FACTORES QUE AFECTAN LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA .....	164
1.	Aspectos macroeconómicos .....	164
2.	El modelo de competitividad de las naciones: un desafío para los países en desarrollo .....	167
3.	Marco legal de la inversión extranjera en América Latina .....	171
4.	Mecanismos de promoción de inversiones .....	178
D.	ASPECTOS INSTITUCIONALES .....	181
1.	Marco institucional para la promoción y regulación de la IED .....	182
2.	El papel de los servicios exteriores .....	184
II.	LA TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA .....	191
A.	EL ESCENARIO DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y DE LA COMPETENCIA INTERNACIONAL .....	191
1.	Algunos conceptos claves del nuevo escenario .....	191
2.	Innovación tecnológica, crecimiento económico y competitividad internacional .....	194
3.	Los nuevos paradigmas productivos .....	194
4.	Las nuevas organizaciones económicas .....	195
5.	Los sistemas nacionales y el neo-mercantilismo en la competencia global .....	198
6.	Internacionalización de las economías, empresas y redes transnacionales .....	200
7.	La nueva división internacional del trabajo y el catching-up de América Latina .....	202
B.	LA TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA .....	204
1.	La eficacia de las diferentes modalidades de transferencia tecnológica .....	205
2.	El acceso a las modalidades de transferencias tecnológicas .....	207
3.	La intervención gubernamental .....	211

C.	EUROPA EN LA COMPETENCIA INTERNACIONAL Y LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA COMUNITARIA CON AMÉRICA LATINA .....	212
1.	Del monopolio al oligopolio tecnológico .....	212
2.	Modelos de especialización productiva y tecnológica de la tríada .....	215
3.	El sector de los servicios en Europa .....	221
4.	La construcción de una política industrial común .....	222
5.	La política de la Comunidad Europea en materia de ID .....	224
D.	LA AGENDA DE POLÍTICA TECNOLÓGICA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA .....	230
1.	La agenda de política tecnológica y el nuevo papel del estado latinoamericano .....	230
2.	La oferta europea: agentes e instrumentos para la cooperación tecnológica .....	234
3.	Las políticas, estrategias y dificultades de la acumulación de tecnología en América Latina .....	248

TERCERA PARTE  
EL DESARROLLO DEL COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA Y  
LA UNIÓN EUROPEA

I.	LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA .....	257
A.	EL COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON EL MUNDO EN GENERAL Y CON AMÉRICA LATINA EN PARTICULAR .....	257
1.	La interpretación europea de las relaciones económicas internacionales .....	257
2.	Relaciones comerciales y económicas de América Latina con la Unión Europea .....	258
B.	LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA RONDA URUGUAY .....	267
1.	Síntesis de la política comercial de la UE antes de la Ronda Uruguay .....	267
2.	Los resultados de la Ronda Uruguay y los efectos sobre la política comercial de la UE .....	270
3.	El acuerdo sobre agricultura y la reforma de la política agrícola común .....	283
C.	EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) .....	286
1.	Balance del SGP de la Unión Europea .....	286
2.	Las críticas al SGP .....	291
3.	El nuevo SGP .....	293
4.	Áreas de desarrollo del diálogo sobre el SGP .....	296

D.	EL DESARROLLO DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO Y LAS BARRERAS IMPLÍCITAS AL COMERCIO .....	299
1.	Los principios básicos y los efectos del Mercado Único sobre el comercio latinoamericano .....	299
2.	Puesta en marcha y desarrollo del Mercado Único: el crecimiento de las barreras implícitas .....	302
E.	LA REGIONALIZACIÓN DE EUROPA Y LA POLÍTICA EXTERNA DE SEGURIDAD .....	314
1.	Los efectos de la integración regional europea sobre el comercio .....	314
2.	La pirámide de los privilegios .....	316
3.	La creciente regionalización de la UE .....	321
4.	La política externa de seguridad europea: un nuevo peligro de marginación para América Latina .....	329
F.	LA POLÍTICA DE COMPETENCIA GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA .....	332
1.	La lógica de la competencia estratégica global de la UE .....	332
2.	Los cambios que determinan la adopción de una nueva política estratégica de competencia global .....	332
3.	El concepto de competencia global .....	334
4.	De la complejidad del concepto de competencia global a la interacción de las políticas .....	335
5.	El nuevo papel de la política comercial de la UE .....	338
6.	Las preferencias geográficas de la política de competencia industrial .....	340
7.	Ambigüedades e incoherencias de la política estratégica de competencia global de la UE .....	342
8.	La crítica a la lógica de la competencia global .....	343
II.	LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA .....	345
A.	LA PROMOCIÓN DEL COMERCIO	
	Las experiencias de Colombia, Chile y México .....	345
	COLOMBIA .....	347
1.	Breve presentación de la evolución de las exportaciones y del proceso de promoción comercial de Colombia .....	347
2.	Comentarios y alcances sobre las acciones internas y externas de apoyo al sector exportador .....	353
3.	Comentarios de autoridades y opiniones del sector privado exportador .....	355

CHILE .....	358
1. Breve presentación de la evolución de las exportaciones y proceso de promoción comercial .....	358
2. Comentarios y alcances sobre las acciones internas y externas de apoyo al sector exportador .....	367
3. Comentarios de autoridades .....	369
MÉXICO .....	375
1. Breve presentación de la evolución de las exportaciones y del proceso de promoción comercial .....	375
2. Comentarios y alcances sobre las acciones internas y externas de apoyo al sector exportador .....	381
3. Comentarios y opiniones del sector privado exportador, de autoridades y funcionarios de los organismos promotores ..	382
BIBLIOGRAFIA .....	387

#### CUADROS

1. Distribución geográfica de la ayuda de la Comunidad .....	74
2. Estructura sectorial de la cooperación financiera y técnica, de 1976 a 1989 .....	79
3. Distribución geográfica de la ayuda .....	85
4. Distribución sectorial de la ayuda en 1992 .....	86
5. Erogaciones netas de ayuda .....	86
6. Distribución geográfica de la ayuda .....	92
7. Distribución sectorial de la ayuda en 1992 .....	93
8. Erogaciones netas de ayuda .....	94
9. Distribución geográfica de la ayuda .....	99
10. Distribución sectorial de la ayuda en 1992 .....	100
11. Erogaciones netas de ayuda .....	101
12. Distribución geográfica de la ayuda .....	106
13. Distribución sectorial de la ayuda en 1992 .....	108
14. Erogaciones netas de ayuda .....	110
15. Distribución geográfica de la ayuda .....	115
16. Distribución sectorial de la ayuda en 1992 .....	117
17. Erogaciones netas de ayuda .....	118
18. Flujos de IED de la tríada hacia América Latina. 1979-1990 .....	151
19. Participación de las principales fuentes europeas en las IED hacia América Latina. 1979-1990 .....	152
20. Flujos de IED alemanas hacia América Latina. 1979-1990 .....	153
21. Flujos de IED españolas hacia América Latina. 1979-1990 .....	154
22. Flujos de IED francesas hacia América Latina. 1979-1990 .....	154
23. Flujos de IED italianas hacia América Latina. 1979-1990 .....	155
24. Flujos de IED británicas hacia América Latina. 1979-1990 .....	156

25.	Distribución sectorial de las inversiones extranjeras directas acumuladas en el período 1984-1990 por parte de la CEE(6) en América Latina . . . . .	157
26.	Distribución sectorial de las inversiones extranjeras directas acumuladas en el período 1984-1990 por parte de la CEE(6) en América Latina . . . . .	157
27.	Distribución sectorial de las inversiones directas acumuladas en el período 1984-1990 por parte de Alemania en América Latina . . . . .	160
28.	Distribución sectorial de las inversiones extranjeras directas acumuladas en el período 1984-1990 por parte de España en América Latina . . . . .	160
29.	Distribución sectorial de las inversiones extranjeras directas acumuladas en el período 1984-1990 por parte de Francia en América Latina . . . . .	161
30.	Distribución sectorial de las inversiones extranjeras directas acumuladas en el período 1984-1990 por parte de Italia en América Latina . . . . .	161
31.	Distribución sectorial de las inversiones extranjeras directas acumuladas en el período 1984-1990 por parte de los Países Bajos en América Latina . . . . .	163
32.	Distribución sectorial de las inversiones extranjeras directas acumuladas en el período 1984-1990 por parte del Reino Unido en América Latina . . . . .	163
33.	Comparación de las formas de organización económica . . . . .	197
34.	Modelos de joint venture y transferencia tecnológica involucrada . . . . .	207
35.	Clasificación tecnológica de las industrias . . . . .	210
36.	El gasto interno bruto en ID (GBID). 1991 . . . . .	213
37.	Número de tecnologías en las cuales se posee ventaja o paridad . . . . .	215
38.	Participación de algunos países y áreas seleccionadas en el comercio mundial por grupos de productos. Clasificación PAVITT . . . . .	216
39.	Balanza comercial de algunos países y áreas seleccionadas en los grupos de productos. Clasificación PAVITT . . . . .	217
40.	Estructura, sectores de investigación y presupuesto por línea de acción del IV Programa marco de IDT de la CE (1994-1998) . . . . .	226
41.	Promedio anual de documentos por campos científicos en los cuales los investigadores del Pacto Andino y mexicanos han colaborado con autores de la Comunidad Europea. 1986-1991 . . . . .	231
42.	Esquema del ECIIP . . . . .	243
43.	La taxonomía de los tipos de proyectos de las ONG . . . . .	247
44.	América Latina y el Caribe. Cifras del balance de pagos . . . . .	259
45.	Participación de América Latina en las exportaciones mundiales . . . . .	260
46.	Exportaciones de América Latina: principales regiones de destino . . . . .	261
47.	Exportaciones de América Latina: participación de las principales regiones . . . . .	262
48.	Composición de las exportaciones latinoamericanas en el comercio con las principales regiones . . . . .	263
49.	Cobertura arancelaria pre y post Ronda-Uruguay sobre las importaciones de los países industrializados en 1988 . . . . .	276
50.	Reducción de los aranceles promedios ponderados para las importaciones de los países industrializados en 1988 . . . . .	278
51.	Efectos comerciales de la reducción arancelaria de la Ronda Uruguay . . . . .	280
52.	Erosión de los márgenes del beneficio del Sistema general de preferencias (SGP) . . . . .	287
53.	Importaciones de la Unión Europea procedentes de los países beneficiarios del SGP . . . . .	288
54.	Impacto del SGP. 1991 . . . . .	289

55.	Importaciones bajo el Sistema generalizado de preferencias (SGP) de la Unión Europea .....	290
56.	Un resumen del impacto del Mercado Único sobre América Latina .....	304
57.	Regímenes comerciales de la Unión Europea para con los países en vías de desarrollo .....	318
58.	Comercio de la Unión Europea en base a los regímenes externos de 1986 y 1991 .....	320
59.	Préstamos y asistencia financiera fuera de la Unión Europea, en curso o en fase de negociación al 31 marzo de 1994 .....	322
60.	Exportaciones de bienes .....	349
61.	Exportaciones de Colombia .....	349
62.	Exportaciones de Chile .....	359
63.	Destino de las exportaciones .....	359
64.	Exportaciones de Chile a la Unión Europea .....	361
65.	Países de destino de las exportaciones de Chile. 1994. Tabla de socios comerciales .....	361
66.	Productos importantes de exportación .....	363
67.	Situación de la exportación, en resumen .....	368
68.	México: exportaciones e importaciones de bienes .....	376
69.	México: exportaciones de bienes .....	377



## GLOSARIO DE SIGLAS

<b>ABC</b>	Agencia Brasileña de Cooperación
<b>ACP</b>	Países de Africa, el Caribe y el Pacífico
<b>ADI</b>	Ayuda directa en inversiones
<b>ADR</b>	American Depositary Receipts
<b>AECI</b>	Agencia Española para la Cooperación Internacional
<b>AELC</b>	Asociación Europea de Libre Comercio
<b>AGCI</b>	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
<b>AGCS</b>	Acuerdo general sobre comercio de servicios
<b>AL</b>	América Latina
<b>AL/INVEST</b>	América Latina: Programa marco de cooperación industrial y promoción de inversiones
<b>ALA</b>	América Latina y Asia
<b>ALAF</b>	Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles
<b>ALIDE</b>	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo
<b>ALTEX</b>	Programa de concertación con empresas altamente exportadoras (México)
<b>AM</b>	Acuerdo Multifibras
<b>ANIERM</b>	Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana
<b>ANIES</b>	Países recientemente industrializados de Asia
<b>AOD</b>	Ayuda oficial para el desarrollo
<b>APD</b>	Ayuda para el desarrollo
<b>APEC</b>	Cooperación económica Asia-Pacífico
<b>ARPEL</b>	Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana
<b>ASEAN</b>	Asociación de naciones de Asia Sudoriental
<b>ASEXMA</b>	Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados (Chile)
<b>ATI</b>	Amis Tireurs Internationaux
<b>BANCOLDEX</b>	Banco de Comercio Exterior (Colombia)
<b>BANCOMEXT</b>	Banco Nacional de Comercio Exterior (México)
<b>BC-NET</b>	Corporación de redes de negocios
<b>BEI</b>	Banco Europeo de Inversiones
<b>BERD</b>	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BKPM</b>	Comisión Coordinadora de Inversiones (Indonesia)
<b>BMZ</b>	Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Alemania)
<b>BNA</b>	Barreras no arancelarias
<b>BOI</b>	Comisión de Inversiones de Tailandia
<b>BRE</b>	Oficina de Cooperación entre Empresas
<b>BRITE/EURAM</b>	Investigación europea de materiales avanzados
<b>CAD</b>	Distribución asistida por computador
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda para el Desarrollo (Unión Europea)
<b>CAM</b>	Producción asistida por computador
<b>CBI</b>	Centro para la Promoción de Importaciones de los Países en Desarrollo (Países Bajos)
<b>CCE</b>	Consejo Coordinador Empresarial (México)

<b>CDC</b>	Corporación de Desarrollo del Reino Unido
<b>CE</b>	Comunidad Europea
<b>CECA</b>	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<b>CEE</b>	Comunidad Económica Europea
<b>CEI</b>	Comunidad de los Estados Independientes
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano de Demografía
<b>CEMAI</b>	Comité empresarial mexicano para asuntos internacionales
<b>CEN</b>	Comité Europeo de Normalización
<b>CENELEC</b>	Comité Europeo de Normalización Electrónica
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CERT</b>	Certificado de reembolso tributario (Colombia)
<b>CESCEX</b>	Centro de Servicios de Comercio Exterior (México)
<b>CET (UNCTC)</b>	Centro de Empresas Transnacionales (Naciones Unidas)
<b>CFA</b>	Zona económica del franco (Francia)
<b>CFD</b>	Caja Central para la Cooperación Económica (Francia)
<b>CIADI</b>	Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones
<b>CIE</b>	Comité de inversiones extranjeras (Chile)
<b>CIENES</b>	Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística
<b>CIER</b>	Comisión de Integración Eléctrica Regional
<b>CINDA</b>	Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino
<b>CINDE</b>	Coalición costarricense de iniciativas de desarrollo
<b>CINTERFOR</b>	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
<b>CLACSO</b>	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
<b>CNPF</b>	Consejo Nacional del Empresariado Francés
<b>COFIDES</b>	Compañía de Financiamiento del Desarrollo (España)
<b>COMPEX</b>	Comisión mixta para la promoción de exportaciones (México)
<b>CONAPRI</b>	Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (Venezuela)
<b>CONCAMIN</b>	Confederación de Cámaras Industriales (México)
<b>CONITE</b>	Comisión nacional de inversiones y tecnologías extranjeras (Perú)
<b>COOPECO</b>	Red europea de instituciones que apoyan la cooperación industrial y de promoción de inversiones en América Latina
<b>COP</b>	Comité para la orientación y la programación de la política de cooperación (Francia)
<b>CORFO</b>	Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
<b>CPU</b>	Corporación de Promoción Universitaria
<b>DEG</b>	Sociedad Financiera Alemana para la Inversión en Países en Desarrollo
<b>DPRC</b>	Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
<b>ECEX</b>	Programa para empresas de comercio exterior (México)
<b>ECIEL</b>	Programa de estudios conjuntos sobre la integración económica latinoamericana
<b>ECIIP</b>	Socios en inversiones internacionales de la Comunidad Europea
<b>ECU</b>	Unidad monetaria europea
<b>EDB</b>	Comisión Económica para el Desarrollo (Singapur)
<b>EDFI</b>	Instituto Europeo de Financiamiento del Desarrollo
<b>EEE</b>	Espacio económico europeo
<b>ENEA</b>	Ente para las Nuevas Tecnologías, la Energía y el Ambiente (Italia)
<b>EOTC</b>	Organización Europea de Pruebas y Certificación

<b>ERI</b>	Economías asiáticas de reciente industrialización
<b>ESPRIT</b>	Programa de investigaciones específicas sobre desarrollo tecnológico
<b>EUREKA</b>	Agencia de coordinación de la investigación europea
<b>EUROCHILE</b>	Fundación para fortalecer los vínculos entre la Unión Europea y Chile
<b>EUROINFOCENTRES</b>	Servicios de información descentralizada para la política de la Comunidad y los efectos de las políticas para las empresas
<b>FAC</b>	Fondo de ayuda y cooperación (Francia)
<b>FAD</b>	Fondo para la ayuda al desarrollo (España)
<b>FAI</b>	Fondo de ayuda italiano
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FAST</b>	Pronóstico y avalúo en ciencia y tecnología
<b>FED</b>	Fondo europeo de desarrollo
<b>FELABAN</b>	Federación Latinoamericana de Bancos
<b>FIAS</b>	Servicio de asesoría en inversión extranjera
<b>FIDUCONDEX</b>	Organismo de financiación para operaciones de exportación (Colombia)
<b>FIRCE</b>	Departamento de Fiscalización y Registro de Capitales Extranjeros del Banco Central de Brasil
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FMO</b>	Corporación Financiera de los Países Bajos para los Países en Desarrollo
<b>GATT</b>	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
<b>GTZ</b>	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
<b>IBB</b>	Oficina de inversión en Bretaña (Gran Bretaña)
<b>ICD</b>	Instituto de Cooperación al Desarrollo (España)
<b>ICE</b>	Instituto para el Comercio Exterior (Italia)
<b>ICEPS</b>	Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (Italia)
<b>ICI</b>	Instituto de Cooperación con Iberoamérica (España)
<b>ICMA</b>	Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe
<b>ID</b>	Investigación y desarrollo
<b>IDA</b>	Autoridad para el desarrollo industrial (Irlanda)
<b>IDA</b>	Agencia para el Desarrollo del Banco Mundial
<b>IDRC</b>	Centro de Investigación del Desarrollo Internacional
<b>IEC</b>	Comisión Electrotécnica Internacional
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IFC</b>	Corporación Financiera Internacional
<b>IFD</b>	Instituciones de financiamiento del desarrollo
<b>IFU</b>	Fondo de industrialización para los países en desarrollo (Dinamarca)
<b>ILAFA</b>	Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero
<b>ILPES</b>	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
<b>IRELA</b>	Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano
<b>ISO</b>	Organización Internacional de Normas
<b>JETRO</b>	Organización Japonesa de Comercio Exterior
<b>JV</b>	Joint venture

<b>KFW</b>	Instituto de Crédito para la Reconstrucción (Alemania)
<b>LIS</b>	Programa "Establézcase en Escocia"
<b>MCCA</b>	Mercado Común Centroamericano
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MICIP</b>	Ministerio de Industria, Comercio, Integración y Pesca (Ecuador)
<b>MIDA</b>	Autoridad Malasia para el Desarrollo Industrial
<b>MIGA</b>	Agencia de Garantía para las Inversiones Multilaterales
<b>MILIEV</b>	Programa de medio ambiente y economía sustentable (Países Bajos)
<b>MIRC</b>	Medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio
<b>MU</b>	Mercado Unico
<b>NEI</b>	Nuevas formas de internacionalización
<b>NIC</b>	Países de reciente industrialización
<b>NIO Bank</b>	Banco de los Países Bajos para las Inversiones en Países en Desarrollo
<b>NMF</b>	Nación más favorecida
<b>OCDE</b>	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
<b>OCIFA</b>	Organismo de Cooperación Industrial Francia-Asia
<b>ODA</b>	Asistencia oficial al desarrollo
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OEM</b>	Fabricación de equipos originales
<b>OIMT</b>	Organización Internacional de Maderas Tropicales
<b>OIT</b>	Oficina Internacional del Trabajo
<b>OLADE</b>	Organización Latinoamericana de Energía
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OPIC</b>	Corporación de Inversiones Privadas de Ultramar
<b>ORET</b>	Transacciones de exportaciones pertinentes al desarrollo
<b>ORSTOM</b>	Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo y la Cooperación
<b>PAC</b>	Política agrícola común (Unión Europea)
<b>PAD</b>	Programa para la ayuda al desarrollo
<b>PADEA</b>	Programa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Argentina-Italia)
<b>PECO</b>	Países de Europa Central y Oriental
<b>PGB</b>	Producto geográfico bruto
<b>PHARE</b>	Polonia-Hungría: Acción para la reconversión económica
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PIC</b>	Política industrial común (Unión Europea)
<b>PITEX</b>	Programas de importación temporal para producir artículos de exportación (México)
<b>PMA</b>	Países menos adelantados
<b>PNI</b>	Países de reciente industrialización
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PREALC</b>	Programa regional de empleo para América Latina y el Caribe
<b>PROCHILE</b>	Dirección de Promoción de Exportaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
<b>PRODERE</b>	Programa de refugiados de Centroamérica

<b>PROEXPORT</b>	Organismo de servicios promocionales de exportaciones (Colombia)
<b>PROPARCO</b>	Sociedad de Promoción y de Participación para la Cooperación Económica (Francia)
<b>PVD</b>	Países en vías de desarrollo
<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>RACE</b>	Investigación y desarrollo de tecnologías avanzadas en comunicaciones
<b>RIAL</b>	Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina
<b>SBI</b>	Sociedad Belga para la Inversión Internacional
<b>SECIPI</b>	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (España)
<b>SECOFI</b>	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (México)
<b>SERCOTEC</b>	Servicio de Cooperación Técnica (Chile)
<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias
<b>SIMEST</b>	Sociedad Italiana para las Empresas Mixtas en el Exterior
<b>SPAI</b>	Secretariado Permanente Argentina-Italia
<b>SPRINT</b>	Programa estratégico para la transferencia científica y tecnológica
<b>STABEX</b>	Sistema de estabilización de los ingresos de las exportaciones
<b>STD</b>	Programa de ciencia y tecnología para el desarrollo
<b>TACIS</b>	Programa de asistencia técnica a los nuevos estados independientes (Unión Europea)
<b>TED</b>	Ofertas electrónicas diarias
<b>TI</b>	Tecnología de la información
<b>TIPS</b>	Sistema piloto de información tecnológica
<b>TLC/NAFTA</b>	Tratado de libre comercio de Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México)
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNCTAD</b>	Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas
<b>UNCTC</b>	Centro de Empresas Transnacionales (Naciones Unidas)
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNHCR</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNIDO</b>	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
<b>ZPE</b>	Zonas de procesamiento de exportaciones

## RESUMEN

El propósito central de esta obra es analizar los nexos existentes entre los países de la Unión Europea y de América Latina en algunos de los principales ámbitos de las relaciones económicas recíprocas, de manera de ofrecer a los lectores interesados en estas materias —en particular a los funcionarios de los servicios exteriores— una guía de lo sucedido en el pasado reciente y ciertas orientaciones para el futuro. En especial, se intenta colaborar en el fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de las cancillerías latinoamericanas.

Para cumplir con este objetivo, el libro se ha dividido en tres partes. Ellas son: la administración de la cooperación internacional europea; la inversión extranjera y la transferencia de tecnología entre Europa y América Latina, y el desarrollo del comercio entre ambas regiones. Además, se incluye una síntesis general y conclusiones que recogen diversas opiniones de expertos sobre los temas enumerados.

La primera parte examina la gestión de la cooperación internacional tanto desde la perspectiva de la oferta de los principales países de la Unión Europea y de esta entidad, como desde el ángulo de las demandas y necesidades latinoamericanas de asistencia oficial para el desarrollo. Dos hechos resultan relevantes en la cooperación entre Europa y América Latina: los cambios en las prioridades geográficas y la disminución de recursos destinados a la asistencia, por el lado de la oferta, y el hecho de que los nuevos modelos de desarrollo latinoamericanos también han modificado las prioridades y la importancia relativa de los agentes receptores de la ayuda.

Con respecto a la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, correspondiente a la segunda parte, se constata que después de la "década perdida" de los años 80 comienza a surgir un nuevo paradigma productivo y tecnológico en los países de América Latina, y vuelven a cobrar importancia los flujos de inversión extranjera directa. La transformación productiva que precisa la región para mejorar su inserción internacional y acelerar su desarrollo, exige al acceso a las fuentes más avanzadas de tecnología y a los recursos de inversión que complementen el ahorro interno. Es ésta una de las materias donde se necesita una adecuación de los servicios exteriores de América Latina para cumplir cabalmente con las funciones de nexo entre la Unión Europea —y otros países desarrollados— y América Latina.

La tercera parte, referida a las relaciones comerciales, describe el comportamiento asimétrico del intercambio entre la Unión Europea y América Latina, debido al predominio de las exportaciones de productos básicos de esta última región y a la importación desde Europa de productos con alto valor agregado. Por otro lado, la Unión Europea ha instrumentado una política comercial con características discriminatorias por áreas geográficas, lo que afecta las exportaciones en que América Latina tiene ventajas comparativas. En este sentido, los servicios

exteriores latinoamericanos deberán incrementar sus esfuerzos para disminuir el proteccionismo europeo, sobre todo a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT (hoy, Organización Mundial del Comercio), que abre nuevas oportunidades de acceso a los mercados de los países de la Unión Europea.

**ABSTRACT**

The main purpose of this work is to analyse the links that exist between the countries of the European Union and those of Latin America in a number of the principal areas of economic relations, in order to provide readers who have an interest in these matters—notably foreign service officials—with a guide to recent developments and orientations for the future. In particular, it is hoped that it will help strengthen the institutional and management capacity of Latin American foreign ministries.

To this end, the volume has been divided into three parts: the administration of European international cooperation; foreign investment and technology transfer between Europe and Latin America; and the development of trade between the two regions. The book also includes a general summary and the conclusions of a range of experts on these topics.

The first part considers the administration of international cooperation both from the standpoint of what is offered by the principal European Union countries and by the European Union itself, and from the perspective of Latin American demands and needs in terms of official development assistance. Two important facts have a bearing on cooperation between Europe and Latin America: in terms of supply, there have been changes in geographical priorities and reductions in the resources allocated to such assistance; and the new Latin American models of development have themselves affected the priorities and the relative importance of the aid recipients.

The second part, which deals with foreign investment and technology transfer, shows how, after the "lost decade" of the 1980s, a new model of production and technology has begun to take hold in the countries of Latin America, and inflows of foreign direct investment have once again assumed importance. The change in production patterns the region needs in order to improve its international linkages and develop more rapidly requires access to the most advanced technology and to investment resources which will complement internal savings. This is one of the areas in which Latin American foreign services need reorienting in order to provide satisfactory links between the European Union—and other developed countries—and Latin America.

The third part, which deals with trade relations, describes the imbalance in trade between the European Union and Latin America stemming from the fact that Latin American exports are predominantly basic commodities, whereas imports from Europe consist of products with high added value. At the same time, the European Union has implemented a trade policy which discriminates according to geographical area, thus affecting those exports in which Latin America has comparative advantages. In this respect, Latin American foreign



services should make more effort to bring about a reduction in European protectionism, particularly in view of the conclusion of the Uruguay Round of GATT (now the World Trade Organization), which opens up new opportunities for access to the markets of the countries of the European Union.

## PRESENTACIÓN

El presente libro se publica de acuerdo con la política de la Secretaría de la CEPAL de difundir los resultados de los estudios y trabajos que se juzga son de utilidad para ejecutivos y funcionarios gubernamentales y del sector privado, investigadores, docentes y estudiantes, y en general para todas aquellas instituciones o personas que se interesen en los temas del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

En este caso particular, se trata de un libro que recoge los aportes realizados en el marco del Proyecto ITA/91/S85, "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina", los que consisten en documentos preparados por diversos consultores para cada uno de los tres seminarios organizados por la Secretaría de la CEPAL y el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS) en Roma, Italia (1993 y 1995), y en Santiago de Chile (1994), y en los informes de los debates que se produjeron con ocasión de los correspondientes encuentros.

Dichos seminarios tuvieron como propósito examinar las vinculaciones entre los países de la Unión Europea y de América Latina en las áreas de la gestión de la cooperación internacional, de la inversión extranjera directa y transferencia de tecnología, y desarrollo del comercio, respectivamente.

El objetivo de esta publicación es dar a conocer los contenidos principales de los mencionados trabajos del Proyecto, de manera que el lector pueda consultarlos recurriendo a una sola fuente. No obstante, por razones de espacio, se han suprimido de los documentos originales algunas secciones o informaciones que, además, por el tiempo transcurrido ya no resultan de actualidad. Por otro lado, con la finalidad de guardar una cierta continuidad lógica en el desarrollo de las distintas partes del libro, en varias oportunidades se ha cambiado el orden primitivo de los capítulos o se han intercalado éstos entre sí.

La realización con éxito del Proyecto "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina" fue posible gracias a la contribución financiera del Gobierno de Italia.\* El editor y compilador del libro es el economista Eduardo Gana B., consultor de la CEPAL.

---

\* Además, se contó con una ayuda especial del Gobierno de España para cubrir parte de los gastos de la preparación del presente libro, a través del Proyecto AECI/CEPAL-SPA/92/S35, "Cooperación con las academias diplomáticas iberoamericanas".

## **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

## I. EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

El presente Resumen y conclusiones está basado principalmente en los informes de los seminarios respectivos sobre gestión de la cooperación internacional; inversión extranjera directa y transferencia de tecnología entre Europa y América Latina, y los servicios exteriores latinoamericanos y el desarrollo del comercio entre América Latina y la Unión Europea <sup>1</sup>, que recogen lo sustancial de las deliberaciones desarrolladas en ellos. A su vez, estos encuentros tuvieron como material de apoyo y orientación los documentos preparados especialmente para cada evento y que se incluyen en forma parcial en las secciones siguientes.

Por esta razón, algunas de las afirmaciones que se hacen en este Resumen y conclusiones encuentran su sustentación o argumentación en las secciones pertinentes del libro.

### A. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN

En primer lugar, como una forma de llegar a una concordancia en los términos que se emplearán, se hace necesario abordar la tarea de definir la cooperación, siendo ésta no solamente una cuestión semántica sino también de carácter sustantivo.

Se pueden utilizar como sinónimos el concepto de "cooperación internacional" y el de "asistencia oficial para el desarrollo" (AOD). En este sentido, el criterio para definir la cooperación está dado por el grado de concesionalidad que involucra, tal como fue establecido mediante la norma del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE). Dicha norma define la AOD como "los recursos otorgados por agencias públicas que apoyan el desarrollo y contienen un elemento de donación, de por lo menos el 25%".

---

<sup>1</sup> Los Informes de los seminarios son, respectivamente: "Gestión de la cooperación internacional" (LC/R.1285), del 30 de junio de 1993; "Inversión extranjera directa y transferencia de tecnología entre Europa y América Latina" (LC/R.1429), del 2 de agosto de 1994, y "Los servicios exteriores latinoamericanos y el desarrollo del comercio entre América Latina y la Unión Europea" (LC/R.1558), del 18 de julio de 1995.

El criterio de la concesionalidad se refleja en la descripción de las modalidades financieras de la AOD. En ellas se distinguen: a) la donación, cuyo elemento no reembolsable es del 100%; b) el crédito de ayuda, cuyo elemento de donación supera el 25%, y c) el crédito mixto, que es una combinación del crédito de ayuda con el crédito a la exportación, cuyo elemento de donación es menor del 25%. En este caso, el objetivo del desarrollo se mezcla con el del comercio.

La cooperación financiera implica las transferencias de los contenidos reales —bienes y servicios— desde los países donantes hacia los países beneficiarios. Dicha transferencia puede encontrarse vinculada a la contratación obligatoria de bienes y servicios del país donante —ayuda atada (**tied aid**)—, o estar parcialmente vinculada a la provisión de bienes y servicios de un grupo restringido de países, o no estar vinculada (cualquier país tiene acceso a la licitación para establecer quien suministra los bienes y servicios).

Las transferencias se realizan para ejecutar proyectos y programas <sup>2</sup> de actividades. Entre ellos, grandes proyectos infraestructurales, de asistencia técnica —envío de expertos y consultores—, de formación, de apoyo institucional, sociales —en las áreas de educación, salud, vivienda—, productivos —en apoyo a las pequeñas, medianas y microempresas cooperativas—, y otros proyectos similares.

Las definiciones esbozadas se han ido estableciendo a lo largo de la evolución de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, el término cooperación se ha ido ampliando a partir del fin de la guerra fría. En la actualidad, ya no es sólo sinónimo de cooperación al desarrollo, sino que abarca nuevos temas.

Más aún, el término desarrollo ha adquirido un significado global. Así, han surgido conceptos como el desarrollo sostenible, el desarrollo participativo, el apoyo a los procesos de democratización y la defensa de los derechos humanos. La cooperación abarca nuevos significados porque existe la necesidad de manejar, y en lo posible resolver, problemas internacionales tales como los conflictos armados, las catástrofes ambientales, las migraciones. En definitiva, la cooperación está llamada a cubrir una multiplicidad de objetivos.

## B. CONDICIONALIDAD EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Por otra parte, la diversificación de objetivos se ha traducido en un aumento del nivel de condicionalidad. Los recursos concesionales se otorgan bajo ciertos requisitos que los países beneficiarios deben cumplir. Éstos son, en general, y a modo de ejemplo:

- a) *Condiciones económicas*, como la realización de planes de ajuste estructural, la liberalización de los mercados y la adopción de un enfoque orientado hacia ellos (**market-friendly**) por parte del Estado.

---

<sup>2</sup> Por programa se entiende un conjunto integrado de proyectos individuales a nivel sectorial (por ejemplo, pequeñas y medianas empresas), o de apoyo a políticas macroeconómicas (por ejemplo, planes de ajuste estructural).

b) *Condiciones políticas*, como el impulso a los procesos de democratización y la defensa de los derechos humanos.

c) *Condiciones temáticas*, como la conservación del medio ambiente, la lucha contra el SIDA y los estupefacientes.

La condicionalidad planteada por parte de los países donantes, junto con las características de la demanda, permiten diseñar una matriz de la cooperación. A través de ella es posible relacionar la oferta europea de cooperación con la demanda de los países latinoamericanos.

## II. LA OFERTA EUROPEA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En cuanto a la oferta europea de cooperación, ésta tiene las características que se detallan a continuación:

### A. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS <sup>3</sup>

Los recursos son cada vez más escasos por las crisis que sufren los presupuestos fiscales de los Estados donantes y, en general, por la difícil coyuntura económica internacional. Entre las naciones europeas analizadas, Alemania e Italia congelarán o disminuirán la ayuda. Además, recientemente los países de la OCDE suscribieron un acuerdo en el ámbito del **consensus** europeo, que establece normas que limitan la concesión de los créditos de ayuda y de los créditos mixtos. La nueva normativa ha originado una disminución del uso de dichos instrumentos. Los países con mayores ingresos por habitante de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y Uruguay, ya no podrían recibir créditos de ayuda ni créditos mixtos.

Por otra parte, el financiamiento de proyectos de los sectores productivos y de infraestructura económica debería realizarse a través de créditos no concesionales, y por ende adquirirse a precios de mercado. Tal norma no se aplica a los países con bajos ingresos.

### B. MEZCLA DE OBJETIVOS E INTERESES

Junto a los nuevos temas y objetivos, las ofertas de ayuda también se basan en los intereses políticos y económicos externos y en los vínculos históricos y coloniales de las naciones donantes. En este sentido, puede mencionarse que en el período 1976-1986, no obstante que la Comunidad Europea (CE) destinó el 70% de la ayuda al desarrollo rural para satisfacer las necesidades básicas, la fuerte utilización de la ayuda alimentaria —más de la tercera parte de la ayuda total— proveniente de los excedentes agrícolas, genera interrogantes sobre el objetivo

---

<sup>3</sup> Este análisis se refiere a los años 1992 y 1993.

real de la ayuda. Obliga a preguntarse si la ayuda no es también un derivado de las metas que persigue la política agrícola común de la Comunidad.

En cuanto a las orientaciones de las políticas de cooperación de algunos países, resulta conveniente destacar ciertas características. Así, por ejemplo, en España, los objetivos prioritarios de la política económica exterior prevalecen sobre los de la ayuda tradicional para fines humanitarios. En efecto, la notable utilización de las donaciones y de los créditos vinculados, busca la obtención directa de beneficios económicos para sí. Por el contrario, en Francia, prevalecen los objetivos de política exterior. El Ministerio de Cooperación tiene solamente competencia sobre ex colonias y naciones de interés geoestratégico.

Por lo tanto, la mezcla de objetivos e intereses orienta la oferta de cooperación hacia determinados países, y lleva a la aplicación de instrumentos financieros específicos. Por otra parte, como se verá, esta mezcla puede enfrentar el problema de la coherencia con otros intereses y políticas de los donantes.

### **C. COHERENCIA ENTRE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y CUESTIONES INTERNAS DE LA COMUNIDAD**

Desde la perspectiva de los países del Sur, sería conveniente que todas las políticas e instrumentos de cooperación de los donantes fueran coherentes entre sí. Por ejemplo, es del todo ineficaz utilizar la mejor política de ayuda si por otro lado la política comercial del donante tiene carácter proteccionista. Esto resulta particularmente evidente en el caso de la Comunidad, ya que ésta enfrenta el problema de compatibilizar la ayuda con su política comercial.

Por lo visto, las cuestiones sociales y económicas internas de la Comunidad producen la falta de esta coherencia necesaria entre la cooperación y las políticas comercial, agrícola, industrial y tecnológica. El desempleo, la creciente inmigración, la necesidad de proteger los mercados y las industrias, principalmente, no les permiten a los donantes ser coherentes, no sólo en relación con América Latina, sino también con Europa del Este. Se dan así conjuntos de políticas que pueden frenar y hasta hacer ineficaz la cooperación.

De este modo, se ha llevado a la política de cooperación a una crisis. Para superarla se debería hacer un gran esfuerzo de cooperación global. Sin embargo, no existen las condiciones concretas para llevar a cabo una acción de tal naturaleza.

Los dilemas que surgen entre objetivos e intereses difícilmente compatibilizables representan los cuellos de botella de la política de cooperación.

### **D. DIVERSIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y MULTIPLICACIÓN DE LOS AGENTES DE COOPERACIÓN**

Con la evolución de las condiciones internacionales, nacionales y de los propios temas de la cooperación, la política de ayuda se ha ido diversificando con la creación de instrumentos complementarios. Además de las donaciones tradicionales para proyectos sociales y humanitarios y la ejecución de obras infraestructurales, se llevan adelante numerosas otras iniciativas de ayuda. Entre ellas, cabe destacar: a) programas encaminados a mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales marginados, sobre todo a causa de los efectos



negativos de los planes de ajuste estructural; b) programas sectoriales de asistencia técnica y de apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME), y c) constitución de sociedades financieras que promueven la creación de **joint ventures**.

A la diversificación de tales instrumentos se sumó la multiplicación de los agentes de la cooperación. Por estas razones, se habla de descentralización de la cooperación.

En la ejecución de los proyectos financiados por la cooperación, han comenzado a adquirir cada vez más importancia —junto a las grandes empresas de construcción y asesoría— las PYME y los organismos no gubernamentales (ONG) religiosos, políticos, sindicales, etc. Algo similar ocurre con universidades, centros de investigación, sindicatos y gremios empresariales. Recientemente, las administraciones locales y regionales empezaron a intervenir, a través de acuerdos con entidades similares de los distintos países receptores. Utilizan fondos propios o logran cofinanciamiento con el Estado, y se dedican a la realización de proyectos para el saneamiento urbano, la construcción de barrios populares, el apoyo a los comités vecinales y la defensa del medio ambiente local.

La multiplicación de los agentes y la descentralización de la cooperación representan un problema y un desafío para las naciones latinoamericanas. Es un problema, dado que la cooperación no pasa solamente a través del canal oficial entre gobierno donante y gobierno receptor, sino mediante una variedad de relaciones no oficiales: ONG, empresas y otras organizaciones. Y es un desafío, porque tal diversidad representa una riqueza que podría tener un efecto multiplicador si las distintas relaciones se coordinaran y se las hiciera interactuar.

## E. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS

América Latina no representa una región prioritaria para casi ninguno de los países donantes, como se analiza en la sección de este libro titulada "América Latina y las fuentes europeas de cooperación internacional". Sólo España le concede un tratamiento preferencial. Pero los recursos que este país destina a la ayuda de la región son inferiores a los de otros donantes. La CEE, Alemania, Francia e Italia privilegian a África Subsahariana. Holanda concentra su ayuda en algunos países asiáticos y en África Subsahariana. Dentro de América Latina, las prioridades relativas son las subregiones de América central y andina.

Dichas prioridades son, principal pero no únicamente, un reflejo del criterio básico adoptado por parte de los países donantes para la repartición de los recursos concesionales: el ingreso promedio por habitante.

### III. LA DEMANDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

Conforme a la lógica de la matriz antes citada, la demanda se confronta con las características de la oferta. Ello genera una diversidad de escenarios, que se detallan a continuación.

#### A. DEMANDA DE RECURSOS

Si se considera la escasez de recursos disponibles y el hecho de que éstos deben distribuirse entre objetivos cada vez más diversificados, existe la necesidad de definir con precisión los sectores y los temas prioritarios, y llegar a una asignación eficiente entre éstos. Para ello es indispensable aumentar el grado de vinculación de la demanda de ayuda con la política de desarrollo, además de mejorar la gestión de la ayuda.

La escasez de recursos implica, asimismo, la necesidad de aumentar la cuota de los recursos "incrementales", sobre todo por parte de las naciones latinoamericanas con ingreso intermedio. En efecto, "en el caso de la mayor parte de los países de América Latina, los programas y proyectos de cooperación internacional deben contar con recursos locales. Estos recursos en la actualidad son de cofinanciamiento. Ya no bastan los recursos de contraparte que usualmente valoraban las remuneraciones del personal nacional, la infraestructura para desarrollar el proyecto y los gastos de operación. Se trata de recursos "incrementales" que significan, en definitiva, recursos adicionales a los que la respectiva institución disponga en el período anterior"<sup>4</sup>.

Otra derivación podría ser la de prever un mayor espacio para la cooperación horizontal entre países latinoamericanos, y para la cooperación triangular. Esta última variante puede significar costos más bajos, ya que la ejecución de la acción de cooperación se confía a otro país en desarrollo.

En lo que concierne a los nuevos temas globales, los países latinoamericanos deberían continuar presionando para obtener más recursos, y sobre todo una mayor coherencia entre las diversas políticas de los donantes.

---

<sup>4</sup> Véase, la sección de este libro "La demanda de cooperación internacional para el desarrollo de América Latina".

## B. EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

A pesar de la actual diversificación de los objetivos, el núcleo de la cooperación continuará siendo un área problemática para los esfuerzos de desarrollo. Efectivamente, la demanda de cooperación latinoamericana estará condicionada fundamentalmente por los nuevos rasgos que ostentará el modelo de desarrollo en los años 90.

Así, se afirma que "la nueva estrategia de desarrollo está orientada a estimular el funcionamiento del mercado, liberalizar la economía, promover una mayor integración intersectorial de la misma, modernizar el aparato productivo, incorporar nuevas tecnologías, abrir las economías al exterior y aumentar su competitividad internacional en busca de nuevos mercados y mayores exportaciones" (Tomassini, L., 1993).

Por consiguiente, los tres ejes del nuevo modelo, que se refuerzan recíprocamente, son el apoyo a la reestructuración productiva, la modernización del Estado y la integración social. Este modelo acarrea importantes consecuencias prácticas en la demanda latinoamericana de cooperación. Por eso, los proyectos y programas deberían involucrar, entre otros elementos, los que se detallan a continuación: a) la incorporación de conocimientos e innovaciones tecnológicas a los procesos productivos; b) la "formalización" del sector informal, y el desarrollo del capital humano para integrar a la población marginada en la reestructuración productiva, y c) el apoyo a la descentralización, al aumento de eficiencia de la administración pública, y a una mayor articulación entre Estado, sociedad y sector empresarial.

Más específicamente, las nuevas acciones de cooperación deberían encaminarse a lograr la integración de los sectores marginados al proceso productivo; la capacitación de los recursos humanos; la ampliación de la base empresarial mediante el respaldo a las pequeñas, medianas y microempresas; la búsqueda de formas de asociación entre el Estado y la sociedad para el cumplimiento de estos fines; la descentralización de las funciones administrativas, económicas y empresariales, y la modernización del Estado.

## C. BÚSQUEDA DE COHERENCIA

Está también presente la cuestión del equilibrio entre la demanda de cooperación del sector privado y del sector público. En efecto, en la implementación del nuevo modelo de desarrollo se está originando un desequilibrio motivado por la fuerte liberalización y privatización económica y social, y la reconsideración del papel del Estado. Es así como la cooperación de los donantes parece estar más atraída por los procesos de desarrollo del sector privado, mientras que el sector público se queda atrás y sin apoyo para su esfuerzo de modernización.

En consecuencia, los países latinoamericanos demandan que se destine también una mayor cooperación al sector público, a fin de que la modernización de éste se corresponda con el desarrollo del sector privado.

Las naciones latinoamericanas deben seguir insistiendo en una mayor coherencia entre las políticas de cooperación de los donantes. Conforme al lema **Trade, not Aid**, es probable que el libre acceso a los mercados europeos represente una oportunidad para el desarrollo latinoamericano más importante que una mejor política de ayuda.

#### D. INSTITUCIONES Y AGENTES DE LA DEMANDA

Cada país latinoamericano tiene una estructura institucional que administra la demanda de cooperación de acuerdo a su evolución política e histórica. Sin embargo, el nuevo modelo de desarrollo latinoamericano y los actuales rasgos de la oferta de cooperación, representan un desafío difícil de enfrentar. La ampliación del papel del sector privado, la multiplicación de los agentes, la diversificación de las relaciones y de los instrumentos, y la descentralización de las funciones públicas, complican el manejo de la demanda de cooperación. Por eso se afirma que "la cooperación internacional no puede depender tanto como antes de la elección de instituciones unívocas o cuasi-monopólicas, preferentemente gubernamentales, para la ejecución de programas en los distintos sectores. Tiene que diversificar la elección de sus agentes, no trabajar solamente con grandes instituciones sino con organizaciones de base normalmente más pequeñas. Debe procurar reemplazar cada vez más las entidades feudales encargadas a través de los años de canalizar sus recursos hacia determinados sectores, por redes interinstitucionales, pluralistas, amplias y flexibles, que garanticen la mancomunidad de las mejores capacidades disponibles sin fronteras burocráticas... Dichas consideraciones plantean fuertes desafíos a la forma en que el Estado, las agencias gubernamentales y sus mecanismos de coordinación, deberían reaccionar para adecuarse radicalmente a los nuevos objetivos y modalidades de la cooperación internacional"<sup>5</sup>.

En efecto, parece que en los países de América Latina participan en el proceso de cooperación diversas agencias e instituciones, con una insuficiente coordinación e integración de esfuerzos. Esto tiene que ver en gran medida con las limitaciones de la organización estatal para operar con proyectos y para evaluarlos con criterios de cooperación.

Se presenta entonces la necesidad de fortalecer a las instituciones y a los servicios exteriores latinoamericanos, en su tarea de administrar con eficiencia y eficacia la demanda de cooperación.

#### E. EVOLUCIÓN DE LAS PRIORIDADES

La tendencia hacia la globalización provocada por el sector privado —en particular por las grandes empresas oligopólicas—, y la nueva estrategia hacia afuera, incitan a los países latinoamericanos a establecer alianzas estratégicas, por lo cual en algunos casos se podría hablar de su inserción en "cuasi bloques". Se instauran así relaciones privilegiadas a través de convenciones y tratados. Por su parte, los países donantes otorgan ayuda para encauzar los flujos de recursos privados y para apoyar la privatización e internacionalización de las empresas.

En concreto, "los intereses de los países donantes, y la situación alcanzada por un grupo significativo aunque no mayoritario de países receptores, indujo a adoptar objetivos vinculados con promover la inversión extranjera directa, la concesión y recepción de créditos, la venta de tecnología —conocimientos, equipos y formas de organización—, las relaciones comerciales y los entendimientos políticos entre ambos grupos de países. Todo ello ha influido en que la cooperación internacional tome cada vez más la forma de acuerdos tipo "paquetes". En ellos, el elemento de cooperación de carácter concesional es minoritario pero inductivo al

---

<sup>5</sup> Véase la sección de este libro "El papel de la cooperación en el sistema internacional".

fortalecimiento o a la ampliación de este otro tipo de relaciones entre países industrializados y países en desarrollo. Esta fórmula, en el contexto de las estrategias de desarrollo de este último grupo de países, muchas veces es funcional a sus necesidades y genera, por consiguiente, una cierta mutualidad de intereses entre donantes y beneficiarios"<sup>6</sup>.

Dichas alianzas se realizan preferentemente con países estratégicos. En este sentido se puede interpretar, por ejemplo, el nuevo interés demostrado por la Comunidad hacia México y hacia los países del Cono Sur. Cuestión que quedó de manifiesto con el viaje de Delors<sup>7</sup> a estos últimos.

En el marco de las nuevas prioridades estratégicas, los recursos concesionales suelen constituir parte de un paquete de medidas. La ayuda puede destinarse a sectores importantes —las periferias urbanas, las pequeñas empresas, el sector informal, las necesidades sociales, etc.—, insertándose de este modo en la nueva estrategia de desarrollo.

También en la opción de alianza estratégica hay espacio para la política de cooperación. No obstante, lo anterior conlleva un peligro. El país que no es estratégico no es tomado en cuenta. Por lo tanto, no sólo África sino también algunos países latinoamericanos, especialmente los más pobres, podrían ser marginados del proceso de globalización. Consecuentemente, la brecha existente puede aumentar. Para estos países la cooperación, en el sentido tradicional de cooperación al desarrollo económico y social, sigue representando una opción importante.

---

<sup>6</sup> Véase nuevamente la sección "El papel de la cooperación en el sistema internacional".

<sup>7</sup> Jacques Delors, ex-presidente de la Comisión Europea (N. del E.).

#### IV. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

##### A. EL NUEVO PARADIGMA PRODUCTIVO Y TECNOLÓGICO

Es destacable el cambio ocurrido con el paradigma productivo y el papel esencial que ocupan en éste la inversión extranjera y la transferencia tecnológica.

A nivel global, la inversión extranjera directa (IED) acusa un ritmo de crecimiento mucho mayor que el comercio, aunque proviene esencialmente de unos pocos países desarrollados. Asimismo, los miembros de la llamada "tríada" —Estados Unidos, Europa y Japón— continúan concentrando la mayor parte de sus inversiones en sus propias economías. No obstante, cada polo ha fortalecido, a su vez, los vínculos con determinados países en desarrollo que se encuentran en sus respectivos ámbitos de influencia.

También los esfuerzos de la investigación y el desarrollo tecnológico (ID) se hallan concentrados en cinco países de la OCDE. En este sentido, se ha pasado de un monopolio —los Estados Unidos— a una oferta oligopólica. No obstante, la utilización de las nuevas tecnologías se encuentra más ampliamente difundida. Así, por ejemplo, los países asiáticos han logrado resultados particularmente exitosos en el aprovechamiento productivo de éstas.

Sin embargo, el llamado **catching-up** tecnológico se presenta cada vez más difícil. Existe el peligro de la marginación de los países de la región, debido entre otras razones a las barreras de entrada. Asimismo, existe una tendencia entre las empresas transnacionales (ET) hacia la creación de redes de producción autosustentables (**networks**), integradas regionalmente en torno a cada uno de los tres polos, con sus respectivas sinergias.

Hoy existe incertidumbre sobre si estas redes se transformarán en globales o se limitarán a los ámbitos regionales. Lo cierto es que este tipo de organización está avanzando y creando barreras entre naciones desarrolladas y países en desarrollo.

Sin lugar a dudas, existen barreras que dificultan el acceso a la nuevas tecnologías, pero al mismo tiempo diversas ventanas se están abriendo a su utilización. Mientras que, por un lado, se perfila el llamado neo-mercantilismo tecnológico donde la tecnología se convierte en una arma de competencia entre naciones y empresas, por otro, se perciben también oportunidades de acceso, especialmente para las empresas más dinámicas de los países en desarrollo. Tomando como ejemplo la experiencia asiática, sería posible difundir los frutos de la ID utilizando diversas modalidades de inversión.

Este escenario plantea grandes desafíos para América Latina. Por lo pronto, se ha producido una fuerte competencia entre países e instituciones de la región para atraer inversiones. A la diplomacia le cabe un papel importante en estos esfuerzos de atracción.

## B. ATRACCIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

### 1. El estado de la inversión extranjera en América Latina

A principios de los años 80 el problema de la deuda externa fue agravado por la ausencia de IED, pero la crisis de la deuda también provocó nuevas formas y oportunidades de inversión extranjera (**swaps, privatizaciones, ADR, country funds**).

En los años 90, la IED en América Latina ha mostrado una importante tendencia hacia el alza. Asia representa el 50% de la IED que se dirige a los países en desarrollo, mientras que América Latina absorbe un 40%.

En América Latina, el orden de los países que más IED reciben, es: Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile. Si se toma en cuenta su relación con el producto nacional, Chile es el país que ha sido relativamente más favorecido.

Es necesario advertir contra la autocomplacencia con respecto a la llegada de inversiones, ya que en América Latina ésta alcanza al 2% del producto, mientras que en Asia y Europa del Sur dicha relación supera el 5%. Además, una parte importante de las inversiones dirigidas a América Latina se relacionan con los procesos de privatización de empresas estatales y de reconversión de deuda. Adicionalmente, estos flujos se han concentrado en unos pocos países y difícilmente perdurarán para siempre. Se originan parcialmente en el proceso en marcha de reordenamiento de los **stocks** existentes. Cuando se agotan los incentivos, se acrecienta el nivel de endeudamiento externo, se elevan los tipos de cambio o se incrementa la tasa de interés en el mercado mundial, se corre el riesgo de que los flujos de inversión no se mantengan.

La IED en América Latina puede reforzar o alterar favorablemente el patrón histórico de especialización de la región. Es importante tener en cuenta que muchas veces la llegada de estos flujos hace crecer la brecha económica existente entre las distintas subregiones. No se dirige sólo hacia los países que ofrecen las mejores condiciones formales, sino también a aquellos con los mercados más grandes. En el hecho las inversiones son realizadas por las empresas, lo que limita la injerencia de los Estados en las mismas.

Resulta fundamental definir lo que se entiende por inversión extranjera, ya que ésta puede adoptar diferentes formas como la subcontratación, las licencias, los proyectos llave-en-mano, **franchising**, producción compartida. Esto abre todo un abanico de nuevas posibilidades de entendimiento que permitirían "desempaquetar" las diversas combinaciones de inversión, transferencia de tecnología y producción.

Asimismo, hay que diferenciar claramente entre compromisos de inversión y la inversión realizada. Es la única forma de establecer una medición adecuada. En la actualidad, en aras de la apertura algunos países han eliminado por completo la obligación de registro de

la IED, lo cual no parece conveniente, por lo menos desde el punto de vista de las posibilidades de su seguimiento.

## 2. Atracción de inversiones extranjeras

Para atraer IED importa, en primer lugar, el desempeño que tengan las variables macroeconómicas. Luego, el cambio de actitud que los gobiernos muestren con respecto a la IED. Esta actitud ha pasado de una cuasi aversión a una activa promoción, a veces a ultranza. En América Latina se han dado pasos significativos en este sentido. Incluso, algunos países han puesto en vigencia medidas que les han convertido en los más liberales del mundo en relación con el tema.

Al respecto, no parece ser conveniente oscilar entre un enfoque restrictivo y uno de libertad absoluta. Si además de la inversión se desea lograr la transferencia tecnológica, habría que aplicar una política industrial de largo plazo en un marco de equidad.

Asimismo, para asegurar la capacidad de atracción del país sería necesario lograr el incremento continuo de su productividad. En este último esfuerzo desempeña un papel clave el impulso a la educación, ya que ésta determina en gran parte la capacidad para absorber y adaptar tecnologías. Otra tarea prioritaria de los gobiernos debe ser la provisión de una infraestructura adecuada. Además, resulta indispensable eliminar las dificultades de orden burocrático.

En otro ámbito, donde se perfila claramente un papel protagónico para las cancillerías es en las negociaciones y firmas de acuerdos comerciales que beneficien al país. En general, se ha exagerado mucho la importancia que en este conjunto de factores condicionantes le cabe a un régimen legal adecuado. Además, ya no se estilan "acuerdos-paquetes" de gobierno a gobierno, hay que trabajar con todos los agentes existentes.

## 3. Los mecanismos de promoción

Para la promoción, no todos los mecanismos sirven en todo momento. Por ejemplo, una promoción de la imagen del país en su conjunto no puede ir antes de "poner la casa en orden" en materia macroeconómica. Y solamente después correspondería abocarse a la promoción sectorial. En última instancia se podría tener un enfoque "matricial", en que se desarrollaran promociones muy específicas destinadas a países de origen de la inversión, para contactar a determinados sectores y agentes. Hay que tener cuidado en cuanto a la selección del país objetivo. Existen países europeos que no invierten en el exterior. Otros, a su vez, privilegian a un determinado sector.

Los montos que pueden dedicarse a estas tareas son esencialmente variables. Dependen de la disponibilidad de recursos y de los objetivos que se persiguen. Lo cierto es que en este momento existe una gran competencia entre los países de la región, que entre otras cosas se expresa en una frondosa y no siempre eficaz publicidad.

Igualmente, en la fase inicial, la firma de convenios relacionados con IED no garantiza su llegada e incremento. Hay factores más importantes que determinan los flujos. Los convenios podrían ser un elemento complementario en las fases posteriores, cuando se necesita asegurar los flujos de mayor escala. Pero el punto de partida lo constituyen reglas de juego claras y estables.



Un fenómeno relativamente nuevo es el reciente surgimiento de la IED intrarregional. Aunque pequeña aún en comparación con la proveniente de los países desarrollados, se destaca por su gran dinamismo y su interesante proyección. En este aumento participan no sólo inversionistas de la propia región, sino también de terceros países, que establecen **joint ventures** y otras asociaciones empresariales con agentes locales. Estas inversiones traen consigo conocimientos gerenciales y nuevas tecnologías y servicios, a veces sin grandes aportes de capital.

#### 4. La transferencia de tecnología

Para favorecer la transferencia de tecnología a América Latina, resulta indispensable que los países posean una política tecnológica y un sistema operativo institucional eficiente.

La transferencia de tecnología es una expresión de las voluntades efectivas de las partes: por un lado, los deseos de vender y, por otro, la capacidad de adquirir. Por lo tanto, la sola disposición de obtener tecnología no basta. La variable fundamental que juega en este aspecto es la capacidad de absorción tecnológica de un país.

En este sentido, es conveniente determinar lo que se entiende exactamente por información tecnológica. Porque información no es solamente el dato en forma aislada; lo fundamental es contar con capacidad para digerir y asimilar la información. En esta materia no es clara la posibilidad y conveniencia de establecer redes de información a escala regional.

### C. LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

Resulta difícil analizar el comportamiento de la IED europea en América Latina, debido a deficiencias en la compilación de los datos. Por esta razón es conveniente establecer un sistema de monitoreo de su evolución.

Pese a las disparidades entre las fuentes, se puede observar que la IED europea en América Latina se encuentra concentrada en actividades primarias y terciarias —si bien Francia invierte también en industria. Existe un claro predominio de empresas inversionistas grandes.

A pesar de la presencia tradicionalmente elevada de la IED europea en la región, los flujos dirigidos últimamente a ella han sido limitados y se concentran en unas pocas naciones. En ciertos países de América Latina, especialmente los centroamericanos, el **stock** de la IED europea no ha aumentado. Además, en muchas ocasiones, las inversiones han sido utilizadas para la compra de empresas existentes a valores rebajados, aprovechando los programas de privatización y de conversión de la deuda. Aunque la IED pueda contribuir a aumentar la competitividad y la productividad de ciertas áreas, en la región tiende a reforzarse el perfil tradicional de la producción y las exportaciones, basado en las ventajas comparativas naturales.

Partiendo de que la relación entre comercio e inversión es simbiótica, el carácter asimétrico de la relación entre América Latina y Europa se manifiesta también en el descenso de la participación latinoamericana en el comercio comunitario. En consecuencia, a la región le conviene reforzar sus vínculos de inversiones y comerciales con Europa. Al respecto, las estructuras productivas de ambas regiones son menos competitivas y más complementarias entre sí que en el caso de Europa y Asia.

El problema esencial de la relación América Latina-Europa se situaría hoy en cuanto importancia se puede otorgar a Europa. En este aspecto, algunas experiencias recientes no han sido alentadoras. Los esfuerzos que se desplegaron para cambiar la política agrícola comunitaria (PAC) obtuvieron pobres resultados. De hecho, los efectos adversos de esta política sobre la región superan en mucho los frutos de la cooperación prestada por los países europeos. Otra experiencia fue la actitud muy poco receptiva de los países europeos ante las iniciativas desarrolladas para mitigar el problema de la deuda externa de la región.

Entonces, la gran pregunta que hoy se plantea frente a Europa es si ésta se abrirá a la economía internacional o si se impondrá la llamada "fortaleza europea". Los antecedentes disponibles sobre la evolución del mercado europeo en el período 1992-1993 no revelan una tendencia en esta última dirección.

En la Comunidad las consideraciones políticas y estratégicas muchas veces priman sobre las económicas. Así, la única forma posible de integrar a Europa del Este sería la apertura preferencial hacia esta región. No obstante, no se ha producido todavía un auge en la inversión en Europa del Este, porque allí aún no se logra estabilidad económica y política. Los países beneficiarios del Acuerdo de Lomé seguirán gozando de un tratamiento preferencial, debido, entre otras cosas, a la creciente inmigración proveniente de esos países. España constituiría una excepción, porque la IED de este país hacia América Latina ha crecido de manera significativa en los últimos años.

El conjunto de medidas en favor de la inversión que actualmente aplican los países de América Latina puede ser aprovechado por Europa. Asimismo, el modelo de regionalismo abierto ofrece condiciones propicias para que estas inversiones aprovechen las ventajas inherentes a la ampliación de mercados, que son producto tanto del proceso de integración formal como de las modalidades de integración de hecho. A su vez, la constitución del Mercado Único, facilitaría en principio una mayor apertura de los países europeos hacia América Latina. Sin embargo, hasta ahora se da la contradicción de que Europa sigue aplicando importantes restricciones a las importaciones desde esta región.

Con todo, para aprovechar el entorno potencialmente favorable, se requeriría de una reestructuración institucional y de políticas industriales, comerciales y tecnológicas por parte de los países latinoamericanos. Asimismo, habría que explorar activamente el potencial de las nuevas modalidades de vinculación entre producción, comercio, inversión y transferencia de tecnología. Además, debería lograrse la incorporación de los agentes privados a los esfuerzos oficiales.

La Comunidad no aplica una política común para promover la IED de sus miembros en América Latina, ya que ello no forma parte de sus responsabilidades. Son los países individualmente los que, sobre la base de sus propias políticas nacionales, se encargan de promover directamente sus inversiones en el mundo. Lo único que por ahora existe es el inicio de una coordinación en Bruselas, donde participan tan solo 4 ó 5 agencias nacionales que promueven las inversiones extranjeras. No obstante, se podría lograr que la Comunidad otorgue un tratamiento comunitario a América Latina, en materias tales como asistencia oficial para el desarrollo (AOD), medio ambiente, asuntos laborales, y temas relacionados con el combate contra las drogas.

Por lo tanto, está claro que la "supranacionalidad" de la Unión Europea no elimina todas las diferencias entre los países que la integran. La heterogeneidad puede ser una ventaja, porque permite la adaptación de soluciones a las capacidades de los ofertantes y a las necesidades de los países. Así, no solamente los países, sino también las regiones europeas guardan bastante autonomía, y aunque éstas mantienen un **lobby** activo frente a las

Comunidades Europeas, no coordinan bien sus posiciones con sus respectivas cancillerías. En el proceso de búsqueda y adaptación, los servicios exteriores latinoamericanos pueden desempeñar un papel clave.

Se tiene que distinguir entre el tipo de cooperación económica que involucra flujos de capital provenientes del sector privado —como la IED— y la AOD, que consiste en el otorgamiento de capital público. La ayuda oficial tiene nuevos condicionamientos, entre los que se puede mencionar el medio ambiente y los derechos humanos. También en Europa avanza el proceso de privatizaciones. Las empresas consultoras comienzan a tener un papel cada vez más importante en la gestión de proyectos, y en este sentido hay que tener presente la privatización de las políticas de cooperación. Podría ser conveniente la creación de **joint ventures** integradas por empresas consultoras latinoamericanas y europeas. La IED y otras formas de inversión son impulsadas por los intereses de los inversionistas; corresponde, pues, a los países receptores otorgar incentivos claros para captar la IED.

De igual forma, si se desea tener acceso a las nuevas tecnologías, es necesario demostrar a Europa que América Latina posee mercados atractivos y legislaciones claras. Este esfuerzo supondría, además, que la región necesita guiarse por objetivos precisos en la adquisición de la tecnología.

Cabe aclarar que el neo-mercantilismo tiene que ver con determinadas políticas económicas que aplican ciertos gobiernos europeos, orientadas a favorecer a sus propias empresas. En la Comunidad existen dos tendencias distintas al respecto. La primera se inclinó por la apertura a todas las regiones del mundo. La segunda se identifica con el establecimiento de políticas de proximidad, que pueden ser proteccionistas.

Más allá de los problemas que habrá que enfrentar por el posible surgimiento del neo-mercantilismo o proteccionismo en Europa, se deberá tener presente que la profundización de la integración europea abre oportunidades para América Latina, al intensificarse la competencia dentro del mercado integrado. Por ejemplo, la desregulación financiera en el seno de la CE se adelantó en varios años a la puesta en vigencia del Tratado de Maastricht. Ahora, es menester buscar potencialidades y soluciones más concretas.

## **V. EL DESARROLLO DEL COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA**

### **A. UNA NUEVA ETAPA EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA**

Diversos acontecimientos han tenido lugar en el marco de las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos y la Unión Europea (UE). En primer término, cabe destacar el acercamiento que se ha producido recientemente en el plano político estratégico entre la UE, el Mercosur, México y Chile, que se espera se traduzca en un programa de liberalización comercial bastante ambicioso. A esto hay que agregar los tradicionales vínculos políticos que ha tenido la UE con Centroamérica y los países del Grupo Andino.

Por otra parte, la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT obliga a todos los países miembros a continuar avanzando en la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias al intercambio. Ello es particularmente importante, en el caso de la UE, en aquellos sectores donde los países miembros han sido renuentes a abrirlos a la competencia, o a terminar con los subsidios a la producción interna o los incentivos a la exportación. Así, las exportaciones de productos básicos desde América Latina hacia la UE siguen sujetos a tarifas más bien altas, en especial cuando han experimentado algún grado de transformación -escalonamiento tarifario. Del mismo modo, la política agraria común (PAC) de la Unión continuará por un largo tiempo protegiendo la oferta y los mercados europeos en rubros como los cereales, las carnes, los productos lácteos, los aceites y otros similares, donde precisamente algunos países de América Latina tienen evidentes ventajas comparativas. Sin embargo, al menos se ha dado inicio a un proceso que mantuvo detenido el progreso de la Ronda Uruguay.

Asimismo, algunas medidas de perfeccionamiento del mercado, como son las exigencias medioambientales, discriminan en la práctica contra la oferta de la región. La política de competencia global de la UE y la consecuente obsesión con la promoción de la competitividad, pueden llevar a la intensificación de los conflictos comerciales y a un comportamiento estratégico con los socios comerciales, estableciendo relaciones más estrechas con algunos (Mercosur, México, Chile) y marginando relativamente a otras subregiones latinoamericanas. De hecho, en la llamada pirámide de prioridades de la UE, junto a los países de Europa del Este y recientemente del Mediterráneo, también el Mercosur se ha colocado en una posición de primer orden.

Sin duda que algunas naciones que se han preparado para competir en el campo de los productos manufacturados, como varios países asiáticos, están en general en mejores condiciones para aprovechar la creación del mercado único europeo, lo que representa un gran desafío para los países latinoamericanos.

Desde otro ángulo y mirado de fuera, la política comercial de la UE es ambigua, considerando que debe compatibilizar enfoques distintos entre los países miembros —por ejemplo, el Reino Unido y Holanda tienen una posición aperturista, mientras que Francia ha sido tradicionalmente más proteccionista—, y entre intereses, en cuanto a la apertura y la protección de sectores sensibles o estratégicos —agricultura y telecomunicaciones, entre ellos. Por consiguiente, la Unión está desarrollando una estrategia poco clara y definida: por una parte, se compromete a la liberalización multilateral a través de la Ronda Uruguay del GATT, propone la creación de un espacio económico transatlántico a los Estados Unidos, prevé su ampliación hacia los países de Europa del Este, y adelanta ideas de zonas de libre intercambio con el Mediterráneo y el Mercosur; y, por otra parte, en una conclusión del Consejo Europeo durante la presidencia francesa pone cautelas y reservas respecto a la creación de zonas de libre comercio.

Frente a estos hechos, la política comercial no debería formar parte de una política global de seguridad de la UE, puesto que incluso es dudosa la existencia de tal política de seguridad. América Latina se encuentra de todos modos en una posición ventajosa, porque los conflictos locales son de bajo orden en comparación con lo que ocurre en otras regiones en desarrollo, y la región cuenta además con una pujante clase empresarial. En consecuencia, no es clara la posible marginación de América Latina; sobre todo si se toma en cuenta el nuevo ambiente de cooperación entre ambas regiones. Nunca antes Europa había demostrado tanto interés en llegar a entendimientos amplios con determinados países y subregiones del área. El Mercosur se encuentra en una posición particularmente ventajosa para negociar un acuerdo de libre comercio con la UE, lo que podría tener un efecto favorable para otros países de la región, puesto que el mismo Mercosur no pretende constituir una unidad cerrada.

Superados algunos de los obstáculos descritos, el mercado de la UE brinda interesantes oportunidades a la oferta de América Latina. Europa no solamente está liberalizando sus importaciones desde todos los orígenes, sino que ofrece tratamientos preferenciales a subregiones como el Grupo Andino y los países centroamericanos. El perfeccionamiento del mercado interno se traduciría en una mayor apertura a las importaciones desde terceros países, siempre que triunfe la tendencia aperturista. No obstante, los países latinoamericanos deben buscar completar sus ofertas de exportación hacia la UE explorando las posibilidades de agregar una mayor proporción de productos manufacturados. La región requeriría de una política industrial coherente con esta finalidad, y de mecanismos eficaces de promoción de exportaciones más sofisticadas para poder aprovechar las nuevas oportunidades.

Para utilizar las preferencias otorgadas y el desarrollo del mercado único europeo, son importantes los proyectos de cooperación económica con la UE, a fin de acrecentar la capacidad de exportación, mediante asistencia técnica que permita profundizar los conocimientos de las empresas latinoamericanas sobre las nuevas regulaciones y normas de calidad, y mejorar los procesos de producción y comercialización. Dichos proyectos son necesarios particularmente en el caso de los países latinoamericanos menos desarrollados, y para las PYME.

Los países de América Latina han retornado a la democracia, demuestran un alto potencial de crecimiento, han abierto sus economías a la competencia internacional, y han logrado equilibrar en buena medida sus principales variables macroeconómicas. Sin embargo, todavía están lejos de resolver los problemas de la equidad, de la capacidad de ahorro interno y de diversos factores que entranaban el desarrollo económico y social. A pesar de ello, la UE

demuestra intereses que varían según cada subregión y este hecho tiene que ser aprovechado al máximo por las subregiones y países individuales. En efecto, el Mercosur parece haberse convertido en una prioridad para la UE, entre otros factores como consecuencia de las acciones promocionales desarrolladas por el propio Mercosur. Por otra parte, el programa de preferencias andinas aún no ha sido suficientemente aprovechado por los países beneficiarios (Bolivia, Ecuador y Perú). El reducido potencial de exportación de los países centroamericanos, a su vez, ha limitado el uso del sistema generalizado de preferencias aprobado por la UE en favor de ellos.

Con respecto a la subregión centroamericana, la UE está desarrollando una nueva estrategia de cooperación que pone énfasis en la parte económica, aprovechando nuevos programas como AL-Invest y los Eurocentros. Algunos países centroamericanos han puesto muchas esperanzas en el desarrollo de su potencial ecológico, lo que podría conducir a una especie de "diplomacia ecológica".

La nueva etapa en la relaciones mutuas entre América Latina y la UE no está desprovista de peligros. El déficit comercial que América Latina registra con la UE parece haber adquirido un carácter estructural, ya que afecta a todos los países y a la mayoría de las categorías de productos. Mientras la región se ha convertido en un mercado importante para la UE, resulta aún insuficiente el desempeño exportador de ésta, a la vez que el mercado europeo es afectado por diversas dificultades de acceso. Al no hacerse efectiva la liberalización del intercambio que los países latinoamericanos esperan, ya sea a través de acuerdos de libre comercio o de la aplicación de los compromisos globales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), este escenario fácilmente puede tornarse conflictivo. En cada una de las regiones hay intereses que se opondrán a la celebración de este tipo de acuerdos, o a la vigencia de los compromisos globales.

Por su parte, la UE también está preocupada por el proteccionismo de los países en desarrollo, por lo que la solución estaría en el incremento de las exportaciones desde ambos lados. Contrastando este punto, cabe señalar que América Latina ahora está abocada en serio a la apertura de sus economías y que por tanto se justifica tener un cierto "optimismo estructural". El nuevo espíritu de cooperación prioriza el concepto de socios, lo que puede disminuir el peligro de las confrontaciones y crea las condiciones para entendimientos pragmáticos.

Cabe recordar que el interés hacia América Latina de los 15 países miembros de la UE no es igual, ya que varios de ellos están mucho más preocupados por su relaciones con países de Europa de Este —que les son cercanos— o por sus ex colonias. Los mismos países latinoamericanos pueden haber perdido capacidad de negociación, al haberse abierto demasiado rápidamente. Además, puede preverse que en el futuro la región recibirá menores cantidades de cooperación económica, por lo que hay que tratar de mejorar la calidad de la misma.

Es posible que nuevos temas como los derechos laborales y la protección del medio ambiente ocupen un lugar importante en las futuras relaciones entre ambas regiones, aun cuando éstos no lleguen a formar parte de la política comercial propiamente tal. La UE ha manifestado su disposición a colaborar con la región para que ésta pueda cumplir con las normas ambientales. Por su parte, la UE no fija unilateralmente normas laborales, y es probable que el tema del medio ambiente en sus implicaciones comerciales sea negociado a nivel global en el ámbito de la OMC.

Por otra parte, la región no necesariamente tiene que limitarse a fortalecer sus vínculos con la UE. Los países asiáticos y la misma región latinoamericana ofrecen un importante

potencial de crecimiento para el comercio y la promoción de las inversiones. En concordancia con este hecho, la UE —pese a su gran tamaño e importancia en la economía mundial— tendría que incrementar sus tasas de crecimiento y su nivel de apertura comercial, para convertirse en un socio realmente interesante. En tal sentido, el mercado de los Estados Unidos ha mostrado mayor dinamismo que el europeo y absorbe una mayor cantidad de manufacturas latinoamericanas.

En cuanto a la divergencia entre algunas tendencias al regionalismo y otras al multilateralismo, parece ser conveniente que los países de América Latina continúen presionando a la UE para que ésta se siga guiando por el principio del regionalismo abierto. A su vez, la región debe sentirse libre de participar en otros acuerdos de libre comercio, sin atarse tan solo a un polo de la tríada.

Como es natural, la política de proximidad de la UE favorece sus relaciones comerciales con Europa del Este y los países del Mediterráneo. Además, está ocurriendo un fenómeno de relocalización de empresas europeas en países del Mediterráneo Sur, en sectores como los textiles, cueros y productos pesqueros, convirtiéndose así en competidores directos de la oferta latinoamericana. La creciente preocupación en la UE sobre los efectos de la globalización internacional, debe inducir a la región latinoamericana al desarrollo de relaciones de cooperación con la UE para reducir esta percepción conflictiva de las relaciones mundiales.

## VI. EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES EN LA COOPERACIÓN, LAS INVERSIONES, LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

### A. EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

#### 1. Cooperación horizontal y triangular

Un campo nuevo de acción que se está delineando para América Latina es la cooperación horizontal. Ésta constituye un instrumento importante de los países latinoamericanos para establecer relaciones privilegiadas, especialmente entre países de distinto nivel de desarrollo. Representa, además, un mecanismo típico para potenciar procesos de integración regional. Así, por ejemplo, "algunos países latinoamericanos, como México y Chile, son nuevas fuentes de cooperación que, aun teniendo objetivos de solidaridad, tienen como fundamento la búsqueda de presencia internacional y la apertura de mercados"<sup>8</sup>.

Otro campo novedoso lo constituye la cooperación triangular. En esta variante, el país donante del Norte se pone de acuerdo con el receptor para que la acción de cooperación sea ejecutada por otro latinoamericano con capacidad técnica en la materia. Este instrumento puede convertirse en un ejemplo de sinergia eficiente y eficaz. Eficiente, ya que los costos de la asistencia técnica suministrada por el país latinoamericano son menores que si ella proviniera del Norte. Eficaz, porque la asistencia técnica del país latinoamericano está más cercana y atenta al contexto y a las necesidades de un receptor de la misma área geográfica.

Sin embargo, cabe advertir que dicha cooperación puede tropezar con el obstáculo de la vinculación de la ayuda por parte del donante.

#### 2. Acción política e institucional

Como se mencionó anteriormente, la demanda de cooperación debe ser coherente con el nuevo modelo de desarrollo latinoamericano. Por consiguiente, existe la necesidad de lograr una

---

<sup>8</sup> Véase la sección de este libro "La demanda de cooperación internacional para el desarrollo de América Latina".



mayor articulación de la demanda de cooperación con las políticas económica, comercial, tecnológica e industrial. Además, la cooperación debería desenvolverse en el marco de las alianzas estratégicas, para aprovechar todos los beneficios producidos mediante las relaciones privilegiadas.

En resumidas cuentas, "Los Ministerios de Relaciones Exteriores deberían ser o considerarse como mecanismos de apoyo a los procesos de desarrollo de sus respectivos países, a través de la formulación y aplicación de políticas que tiendan a maximizar la articulación externa del Estado y de los diversos sectores de sus sociedades nacionales. Esto es especialmente importante en un período en que el proceso de desarrollo depende cada vez más de la calidad de la articulación externa de los países"<sup>9</sup>.

Por lo tanto, es importante que los servicios exteriores participen en la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo y de las opciones de alianzas estratégicas, mediante la identificación de los sectores en los cuales puede intervenir la cooperación internacional. Para lograr una mayor integración entre política de desarrollo, estrategias para el exterior y cooperación, es indispensable estructurar una nueva institucionalidad más flexible que enmarque las relaciones con los distintos agentes a nivel estatal, con los agentes privados que operan en la cooperación —empresas, ONG, universidades y otras entidades—, y con la sociedad receptora en su conjunto.

Si se toma en cuenta la "tradición constitucional presidencialista de los países latinoamericanos, la política exterior es fundamentalmente del resorte del poder ejecutivo, cayendo bajo la directa responsabilidad del Presidente de la República... Sin embargo, sobre la presidencia recaen responsabilidades amplísimas y muy diversificadas, lo cual hace aconsejable fortalecer el papel de los servicios exteriores como el punto focal para el análisis y la formulación de la política exterior, por más que la última instancia en que se adoptan las grandes decisiones corresponda a la Presidencia... Un completo abandono del manejo de las vinculaciones externas de un país en el campo financiero, comercial, de la cooperación internacional, de los transportes, del medio ambiente o de la cultura, en manos de otras tantas agencias especializadas, sin una coordinación central y sin una visión integrada de política exterior que presida las decisiones que se adoptan en cada una de ellas, debilitaría la política externa del Estado. De allí también el desafío institucional de articular mejor los servicios exteriores con otras reparticiones del Estado"<sup>10</sup>.

En este contexto se recuerda que "los organismos rectores encargados de la gestión de la cooperación internacional a nivel nacional, deberían tener una estructura que integrara adecuadamente los niveles del Consejo y de la Secretaría Ejecutiva. Los Consejos son instancias que permiten vincular a representantes de las diversas agencias gubernamentales que en definitiva participan en las decisiones: ministerios de Relaciones Exteriores, de Planificación y de Finanzas. La ubicación de estos organismos depende de la organización de los respectivos Estados. No obstante, es indispensable proveerlos de grados de autonomía administrativa que les permitan enfrentar con eficacia los diversos problemas a que se ven abocados"<sup>11</sup>.

Naturalmente, cada país debe desarrollar las estructuras y los mecanismos más adecuados tomando como base su tradición institucional. Sin embargo, es necesario que se busque una mayor articulación de las instituciones frente a la multiplicación de los agentes de

---

<sup>9</sup> Véase la sección "El papel de la cooperación en el sistema internacional".

<sup>10</sup> Véase nuevamente la sección "El papel de la cooperación en el sistema internacional".

<sup>11</sup> Véase la sección "La demanda de cooperación internacional para el desarrollo de América Latina".

la cooperación internacional. E, igualmente, que se identifiquen instituciones capaces de integrar, coordinar y lograr sinergias entre los distintos nudos de la red de relaciones.

### 3. Acciones articuladas y de sinergia

La falta de recursos, así como la magnitud y la ampliación de las funciones que se deben desarrollar, hacen pensar que no es posible pretender que todo este trabajo lo realice sólo la diplomacia. Son necesarias nuevas sinergias, instituciones y grupos de trabajo, capaces de darle apoyo a la función diplomática.

Las sinergias se pueden articular en tres distintos niveles: entre países latinoamericanos; entre países latinoamericanos y agencias multilaterales, y, finalmente, entre países latinoamericanos y agencias técnicas locales.

En lo que concierne al primer nivel, es digno de mención el ejemplo del Grupo de Río. Reúne a la mayoría de los países latinoamericanos para el diálogo con la Comunidad, y permite la elaboración común y la circulación de las informaciones, así como un esfuerzo mancomunado de negociación. Asimismo, los grupos de países de nivel subregional —Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, Mercado Común del Sur (Mercosur), y otros— pueden coordinar e integrar sus capacidades para definir una demanda común de cooperación.

La segunda sinergia se refiere a la posibilidad que tienen las naciones latinoamericanas de explotar las capacidades técnicas de las agencias multilaterales para obtener informaciones, asistencia técnica y apoyo en las negociaciones. Por ejemplo, la realización del seminario “Gestión de la cooperación internacional”, realizado en Roma los días 15 y 16 de abril de 1993 —en el marco del proyecto CEPAL, financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores italiano, y ejecutado conjuntamente con el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS)—, representa un caso de sinergia cuya finalidad es aportar mayores conocimientos a los diplomáticos latinoamericanos.

El tercer nivel de sinergia se ejemplifica con la propuesta que planteó el ICEPS durante el citado seminario a los diplomáticos latinoamericanos con representación en Roma. Se propuso la organización de un grupo de trabajo informal de diplomáticos que, gracias a las informaciones recogidas y divulgadas por una secretaría técnica, fuera capaz de discutir y elaborar demandas para apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores italiano en la identificación de una nueva oferta de acciones de cooperación hacia América Latina.

## B. EN LAS INVERSIONES Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

### 1. La necesidad de su modernización

Ante los desafíos que representan el cambio tecnológico y las nuevas condiciones de competencia, resulta indispensable que las cancillerías y otros aparatos del Estado se modernicen. Antes tenía clara supremacía lo jurídico, mientras que ahora se han añadido lo económico y los aspectos sociales, porque la existencia de conflictos afecta los negocios internacionales de un país. De cierto modo, la promoción económica constituye la causa y el efecto del cambio institucional que requiere la función diplomática. En América Latina es

conveniente que se pase de un modelo de diplomacia reivindicacionista a uno más concreto, asertivo y flexible.

En primer lugar, los servicios exteriores son importantes para establecer posiciones coherentes y selectivas frente a distintas negociaciones comerciales y de inversión en marcha, tales como se llevan a cabo en el GATT, el Tratado de Libre Comercio (TLC) de Norteamérica, los acuerdos con la Unión Europea y otros. En este sentido, es aconsejable que las autoridades de los distintos países de la región coordinen entre sí de antemano las políticas y los instrumentos por negociar.

Además, habría que impulsar lo que se llama la diplomacia "prospectiva". Los servicios exteriores pueden facilitar la tarea de detectar los sectores potenciales y los posibles socios de la inversión, ofreciendo foros de encuentro para los agentes económicos e identificando los "nichos" de mercado. Es decir, deben operar como una "antena" de negocios. Para poder cumplir con dicho papel tienen que adquirir una mayor autonomía en cuanto a las posibilidades de establecer contactos con sectores de la sociedad civil y agentes económicos, tanto en el país de origen como en los países objetos de la acción promotora.

Por lo tanto, los servicios exteriores deberían desempeñar un papel más "empresarial". Esto tiene que ver con que las cancillerías estén alertas y tengan más iniciativa para descubrir en el exterior con qué agentes económicos externos sería útil hacer los contactos para los negocios, orientándose por los señales que provienen del mercado. En este contexto, es necesario que se relacionen no sólo con los gobiernos nacionales europeos sino también con gobiernos regionales y locales, y con instituciones como cámaras de comercio y asociaciones de pequeñas y medianas empresas, entre otras.

Su labor es fundamental para la concreción de acuerdos de cooperación cultural, científica y tecnológica, vinculados a la AOD, pero también lo es para suscribir acuerdos de promoción y protección de las inversiones, como los relativos a la doble tributación.

No obstante, en muchos casos el proceso de internacionalización se lleva a cabo sin el apoyo específico de la cancillería, especialmente cuando se trata de proyectos grandes. Por eso, sería importante que los especialistas diplomáticos latinoamericanos den atención preferente a las medianas y pequeñas empresas, y a la creación de *joint ventures*.

Por otra parte, es dudoso que las cancillerías puedan realizar una acción selectiva a fin de atraer las tecnologías más adecuadas, puesto que las tecnologías vienen a través de acuerdos comerciales de inversión entre las partes y no es dable intervenir en tal proceso.

## **2. La inserción institucional de los servicios exteriores**

Los servicios exteriores de América Latina han visto diversificarse sus campos de acción. Asimismo, se han erosionado los canales habituales para tratar los temas de la diplomacia tradicional. Hoy no llama la atención que la relación económica la lleve un ministerio, la cooperación, otro, y la relación política, un tercero. No hay acuerdo respecto a si la promoción de inversiones tiene que efectuarse separadamente de la promoción de exportaciones. Por tanto, tampoco hay modelos únicos que sean válidos para todos los países. Del mismo modo, es discutible la validez de un macro-ministerio encargado de toda la promoción económica y de relaciones exteriores, por lo que se impone la coordinación entre las distintas reparticiones gubernamentales y privadas.

Los servicios relacionados con el campo económico tienden a transformarse en elementos de creciente importancia para una buena gestión de la cancillería. Para una diplomacia prospectiva, se requiere de redes de información y coordinación eficientes dentro de la cancillería, y de estas mismas redes con las oficinas relacionadas con ella y con el sector privado, para que se difunda mejor la información recogida y las experiencias acumuladas.

Igualmente, la eventual descentralización relativa —y mayor autonomía— de la función diplomática, podría contribuir a que ésta colabore en el establecimiento de programas comunes de investigación entre universidades o centros de estudios europeos y latinoamericanos.

Con respecto a la función de la atracción de inversiones, existen algunas características comunes de los modelos que han sido exitosos. Entre ellas, cabe mencionar que son autónomos y totalmente financiados por el Estado, lo que implica el control de su gestión. La razón de ello es que los beneficios sociales de la inversión son mayores que los beneficios privados. Sin embargo, algunos países de la región han establecido entidades mixtas encargadas de la promoción de inversiones. Una adecuada coordinación entre las cancillerías y las agencias de inversiones puede dar muy buenos resultados.

Por otro lado, la autonomía de las cancillerías debe ser relativa, por cuanto la política exterior de los países está subordinada a las políticas nacionales de desarrollo. En cuanto a la cuestión de si a los servicios exteriores les corresponde o no intervenir en la promoción de las relaciones económicas, no cabe duda que es necesario que las cancillerías se coordinen para estos fines con otras reparticiones públicas del área económica.

### C. EN LA PROMOCIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL

A la diplomacia le corresponde un papel importante en la política de creación de un "sistema país". Cada país debe diseñar su propio sistema a través de la coordinación y complementación de las distintas instituciones, en particular de las entidades involucradas en la promoción de exportaciones y en el manejo del comercio exterior en general.

En Italia, por ejemplo, cumplen una misión significativa las cámaras de comercio, los gremios industriales y los agregados comerciales de las embajadas. En particular, el Instituto para el Comercio Exterior tiene un papel clave en la coordinación a nivel nacional de las iniciativas de penetración comercial en determinadas áreas. Además, existe un sistema informativo que compila y ofrece datos sobre todas las empresas italianas. La diplomacia latinoamericana podría obtener el acceso a dicho sistema para informar a las empresas de sus países sobre los potenciales socios italianos.

También en Colombia se estableció un Ministerio de Comercio Exterior que es independiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero con el cual comparte la tarea de las negociaciones internacionales. A su vez, en Costa Rica el Ministerio de Comercio Exterior presta servicios integrados a la inversión extranjera, y las embajadas son centros de gestión de este sistema.

Una tarea importante para la nueva diplomacia latinoamericana podría consistir en mejorar la capacidad de negociación a través de acciones conjuntas, y en fortalecer los lazos con los empresarios, especialmente los medianos y grandes. Al respecto, las representaciones de los países del Mercosur en Bruselas ya operan conjuntamente, lo que otorga mayor fuerza a sus gestiones.

Por su parte, en términos prácticos, una agenda para la nueva diplomacia latinoamericana frente a la UE podría contemplar los siguientes aspectos: a) apoyar los esfuerzos de la Comisión Europea para la aplicación efectiva de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay, con particular referencia a las medidas de liberalización del comercio agrícola y a la regulación más restrictiva del uso de las barreras no arancelarias, y b) lograr la firma del Acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica entre la Unión Europea y el Mercosur antes del comienzo de la Conferencia Intergubernamental sobre la Revisión del Tratado de Maastricht; alcanzar nuevos acuerdos a nivel bilateral entre Chile, México y la Unión Europea, y desarrollar las relaciones con el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano.

Además, el acercamiento entre ambas regiones se enmarca en el fenómeno de la globalización de las economías. Por consiguiente, los servicios diplomáticos deben intensificar su apoyo a las iniciativas para la internacionalización de las empresas, y a la vez participar activamente en el diseño de nuevas regulaciones sobre relaciones económicas internacionales.

Ya no se trata tan solo de acuerdos entre gobiernos, sino de entendimientos directos entre agentes económicos. Un ejemplo es el fortalecimiento de las relaciones entre pequeñas y medianas empresas italianas y latinoamericanas, en virtud de la fortaleza alcanzada por éstas en la economía italiana. No obstante, también hay que reconocer que son principalmente las grandes empresas europeas las que invierten en América Latina.

Por otra parte, si el déficit comercial de la región con la UE se torna permanente, las relaciones entre ambas regiones podrían volverse más complejas. Como un paliativo para esta situación, los países latinoamericanos deberían buscar la forma de negociar la reducción de las barreras no arancelarias por parte de la UE, ya que son éstas las que en buena medida limitan el aprovechamiento de las posibilidades comerciales. Asimismo, parte del déficit se explica por las devaluaciones sufridas por algunas monedas europeas después de la crisis del sistema monetario europeo. Por ello es fundamental para América Latina que los países europeos logren nuevamente una mayor coordinación de las políticas monetarias y cambiarias, o por lo menos que eviten las devaluaciones de tipo competitivo.

Desde el punto de vista de América Latina, su participación en la economía internacional ha sido muy negativa puesto que ha perdido peso sistemáticamente en el comercio mundial. Además, se mantiene un alto porcentaje de productos básicos o de bajo valor agregado en las exportaciones latinoamericanas.

Al mismo tiempo, los mercados europeos han disminuido su importancia. De hecho, el empresario latinoamericano demuestra un interés limitado en ese mercado, debido principalmente a las mayores dificultades de acceso en comparación con los Estados Unidos, que es más transparente en su proteccionismo. Incluso durante el reciente auge de las exportaciones latinoamericanas, las dirigidas a la UE no han crecido en la misma proporción que las destinadas a los mercados de los restantes países industrializados, y aun a la propia América Latina. Es claro que un escenario con una tendencia de dicha naturaleza no conviene a ninguna de las partes.

Una de las explicaciones del lento desarrollo de las exportaciones latinoamericanas hacia Europa, se encontraría en el comportamiento del empresario e inversionista europeo en América Latina. A diferencia de su contraparte de los Estados Unidos, éste no subcontrata en la región, ni invierte para luego exportar a su mercado de origen. Por su parte, el productor latinoamericano tiene muy poca ingerencia sobre la comercialización de su producto en los mercados externos.

La comercialización moderna supone el establecimiento y la promoción de una "imagen país". Se requiere, además, de observadores especializados en los mercados de destino. La promoción de las exportaciones se puede beneficiar de la concreción de alianzas estratégicas con agentes de los mercados de destino, que tienen intereses paralelos. En todas estas tareas el diplomático puede hacer el papel de intermediario.

Por otra parte, la labor del diplomático se inserta en un marco mucho más amplio, donde predominan los efectos de las políticas de promoción de exportaciones y de las políticas macroeconómicas. En este sentido, cabe recordar que determinados instrumentos de promoción de las exportaciones ya no son admisibles. Asimismo, la apreciación experimentada por varias monedas de la región latinoamericana ha afectado negativamente la competitividad de las exportaciones de los países correspondientes.

A la Comisión de las Comunidades Europeas le atrae que América Latina tenga éxito en sus exportaciones a la UE, aunque sus direcciones sectoriales tienden a defender más los intereses de sus respectivos sectores. Hay que aprovechar el marco que ofrece el Grupo de Río para sensibilizar a la UE en cuanto a las posiciones latinoamericanas. Por otra parte, estos países deben mejorar los mecanismos de financiamiento para la exportación y la presentación de sus productos. Puede preverse la cooperación entre las instituciones de comercio exterior de ambas regiones. Así, por ejemplo, Irlanda ha prestado asistencia técnica a Colombia en materia de promoción de exportaciones.

El agregado comercial latinoamericano en Europa enfrenta crecientemente la competencia de servicios privados de información y mercadeo, que se sirven de modernas técnicas de recolección y transmisión de datos. Por eso, hay que desarrollar nuevas complementariedades entre ambos grupos de agentes. Los programas europeos de cooperación técnica deben seguir apoyando especialmente a los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo en sus esfuerzos de promoción de exportaciones.

Por último, otra complementariedad y coordinación a desarrollar es entre los agregados comerciales y los directores de los Eurocentros de cooperación empresarial, que desde 1995 están presentes en todos los países latinoamericanos. En este caso la diplomacia latinoamericana podría tener un papel importante y operativo en la instrumentación del programa AL-Invest de la Unión Europea.

#### **D. LAS FUNCIONES Y LAS EXIGENCIAS PROFESIONALES DE LA FUNCIÓN DIPLOMÁTICA**

Los diplomáticos, así como la gran mayoría de los profesionales, no poseen una especialización en materia de promoción de inversiones, de exportaciones y de transferencia tecnológica. Ello determina que los servicios exteriores deban formar parte de una estructura coordinada con otras reparticiones públicas más especializadas, de manera que puedan contribuir con eficacia en la ejecución de estas tareas.

Cabe, entonces, rescatar lo positivo de una formación universalista. En el caso del diplomático ésta tiene gran valor, ya que debe manejar materias políticas, jurídicas, económicas, sociales y ambientales, entre otras. Sin lugar a dudas, la función diplomática debe continuar con su orientación de orden general, cubriendo debidamente factores que sin ser económicos ayudan a establecer contactos comerciales.

Sin embargo, existe también la necesidad de una cierta especialización de los funcionarios de las cancillerías, para que puedan ejercer su función de coordinar a los especialistas de las respectivas agencias del Estado. Además, al institucionalizar una coordinación eficaz entre los distintos ministerios y otras reparticiones gubernamentales, se puede lograr un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente y del personal que se encuentra en servicio en los distintos órganos.

En el mundo actual, los funcionarios deben estar capacitados para enfrentar problemas de diversa índole. El objetivo último es que los funcionarios del servicio exterior estén en condiciones de manejar los nuevos temas que se van presentando. En resumidas cuentas, hay que llevar a cabo un permanente esfuerzo de adecuación a la nueva realidad, que exige la presencia de un tipo diferente de funcionario del servicio exterior.

Pese a que los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores reciben capacitación general desde el comienzo de su carrera, necesariamente las autoridades se verán obligadas a pronunciarse ante una mayor o menor dosis de universalismo o especialización. En este último caso, se puede privilegiar la especialización para el tratamiento de nuevos temas, generalmente de contenido económico, destinada en particular a quienes ya forman parte del servicio exterior.

Dependiendo del país y de las circunstancias, se podría pensar en diferentes mezclas de la enseñanza diplomática tradicional con las especializaciones requeridas. Por ejemplo, cuando se trata de un país pequeño, sería preferible que se otorgue la capacitación para que los funcionarios sean universalistas, más que especialistas.

La formación de los funcionarios diplomáticos —tal como se entiende actualmente en las academias diplomáticas— no está en muchas ocasiones a la altura de las exigencias que encuentran los funcionarios del servicio exterior en su desempeño profesional. Para mantener la vigencia de las instituciones encargadas de la formación, las nuevas áreas pueden abordarse mediante cursos de postgrado, de actualización, u otras formas que resulten adecuadas.

Al respecto, se están realizando acciones de cooperación entre las academias diplomáticas de la región a fin de actualizar las mallas curriculares y para aprovechar las capacidades de cada una de ellas. Las academias están recibiendo, además, asistencia técnica de gobiernos europeos y de diversos organismos internacionales, entre ellos la CEPAL.

Por otra parte, en cada servicio exterior, desde un punto de vista operativo, es necesario distinguir e integrar las funciones de información, análisis, decisión, programación y ejecución de las acciones de cooperación programadas. Se impone la adopción de sistemas modernos de gestión, nuevos mecanismos de información y formación del personal diplomático, y una red eficiente de representaciones en el exterior para fortalecer la articulación externa.

En particular, destaca la importancia de las funciones de información y negociación, que los diplomáticos deben implementar con un conjunto de agentes que aumentan y se diversifican.

"La diplomacia enfrenta el desafío de representar a ese abigarrado conjunto de intereses y actores, volverse más técnica o sectorializada, y tornarse más activa. Su labor cotidiana no se limita ya a dirimir conflictos, por más que éstos continúen teniendo una importancia decisiva. Se extiende a la compatibilización de los intereses y al aprovechamiento de las oportunidades que surgen en un mundo interdependiente. Intereses cuya naturaleza es más especializada y más compleja. De allí la exigencia de una diplomacia más cooperativa, flexible y sectorializada" <sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Véase la sección "El papel de la cooperación en el sistema internacional".

Para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios exteriores a fin de explotar las oportunidades de las ofertas de cooperación, es necesaria una mayor difusión, intercambio y elaboración de las informaciones. Además, resulta imprescindible fomentar "la capacidad de las cancillerías y sus misiones diplomáticas en la identificación, la negociación y el seguimiento posterior de aportes provenientes de las distintas fuentes de cooperación internacional. Naturalmente, ello plantea la necesidad de una nueva diplomacia, una diplomacia más profesional, más técnica y más amplia que en el pasado" <sup>13</sup>.

Finalmente, es importante resaltar la función de la negociación. Para tratar de modificar los esquemas de la oferta, a veces muy rígidos, y para insertar desde ella los contenidos y orientaciones de la demanda.

---

<sup>13</sup> Véase nuevamente la sección "El papel de la cooperación en el sistema internacional".



**PRIMERA PARTE**

**LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

## I. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL <sup>14</sup>

### A. LOS NUEVOS TEMAS DE LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

#### 1. Apoyo a la reestructuración productiva

Las dolorosas experiencias vividas por América Latina han enseñado a sus dirigentes, sus expertos y sus ciudadanos, que el desarrollo económico no se verifica en un vacío. Está constituido por una tríada de elementos que se refuerzan mutuamente: el crecimiento económico, la integración social y la modernización del Estado. La cooperación internacional no puede ser ajena a esta nueva forma de comprender el desarrollo. Por lo tanto, se está preparando gradualmente para trabajar con más profundidad no sólo en el primero de estos sectores sino también en los otros dos.

Junto con haber aprendido lecciones decisivas para el mantenimiento de los equilibrios económicos, los países latinoamericanos han llegado a una percepción aún más general y también más importante: en el futuro, el crecimiento se basará cada vez más en la incorporación de conocimientos e innovaciones tecnológicas a las funciones productivas. No basta que este proceso tenga lugar en algunos sectores, sino que debe poseer un carácter integral. Y no puede descansar solamente en la absorción de modelos o recursos externos, sino que debe tener una dinámica predominantemente endógena.

Esto no significa que el crecimiento no pueda efectuarse en forma desequilibrada y beneficiarse de la transmisión de los efectos dinámicos determinados por la modernidad y el desarrollo. Pero sí evidencia que las actitudes de los agentes económicos y la estructura de las economías deben estar fuertemente orientadas a promover la flexibilidad, la articulación intersectorial y la capacidad de difusión tecnológica de la economía. Todo lo cual lleva a revisar algunas nociones prevalecientes en el pasado, a preocuparse más por la calidad de la inversión. Y, sobre todo, a comprender que el desarrollo no surge solamente de la adopción de un sistema de precios correcto, ni puede ser el resultado de la aplicación de una serie de políticas sectoriales aisladas. El desarrollo debe tener un carácter sistémico.

Las transformaciones experimentadas por la economía mundial y por la estructura productiva de los países latinoamericanos presionan en favor de la remoción de los obstáculos

---

<sup>14</sup> Este texto corresponde al capítulo IV del documento preparado por el señor Luciano Tomassini para la CEPAL "Desarrollo económico y cooperación internacional" (1993).

tradicionales. Al mismo tiempo, en algunos casos plantean la necesidad de definir de una manera diferente las estrategias para superarlos. Esto último es lo que está ocurriendo, por ejemplo, frente al papel de la inversión extranjera directa y al potencial productivo de la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal o en los servicios. O, ante un desarrollo sustentado en los recursos naturales de tipo tradicional, *vis-à-vis* la ampliación y diversificación de las exportaciones basadas en el desarrollo y transformación de otros recursos.

Se está generalizando, pues, la convicción de que la reanudación del crecimiento pasa por una reestructuración productiva orientada a aumentar su competitividad internacional, apoyada en la incorporación y difusión del cambio tecnológico.

Diversos autores han dado explicaciones alternativas acerca del origen de la competitividad internacional de los países. La experiencia demuestra que ésta se encuentra fuertemente vinculada al mantenimiento de políticas adecuadas, que efectivamente promuevan la innovación en toda la economía. Sin embargo, desde un ángulo contrapuesto, se ha afirmado que la competitividad nace de una capacidad organizacional y gerencial adecuada a nivel de las firmas, y de la calidad de los recursos humanos con que ellas cuentan. Sin duda éste es un elemento importante, aunque hay que tener presente que en estas materias no existe una fórmula única. Cada país y cada actividad productiva pueden requerir una forma de organización y de gerencia propia. Tampoco se trata de adoptar determinados modelos de organización exitosos, sino de desarrollar una capacidad dinámica de respuesta empresarial de carácter sistemático.

En el fondo, la competitividad internacional es la condición principal que actualmente les puede permitir a los países mejorar el nivel de vida de sus sociedades. Depende, fundamentalmente, de la mayor o menor productividad con que son utilizados los recursos de que dispone cada país. Tal nivel de productividad depende, a su vez, de las características y de la calidad de sus productos, así como de la eficiencia del proceso productivo, factores que son los que determinan su precio en el mercado.

El asunto se vuelve más complicado cuando se trata de esclarecer qué es lo que determina la competitividad de una nación en su conjunto o, incluso, si hay naciones más competitivas que otras. Un país competitivo no se puede definir como aquél en que lo son cada rama industrial y cada firma, porque en tal caso ninguno alcanzaría esa clasificación. Un país tampoco es competitivo solamente porque mantiene superávit en su balanza comercial. Italia mantiene déficit crónicos y Suiza exhibe balances equilibrados. Sin embargo, ambos siempre han sido actores comerciales muy competitivos y han conservado elevados estándares de vida. Igualmente, no basta con poder ofrecer sus productos a precios más bajos en los mercados internacionales. Durante largos períodos, Alemania y Japón mantuvieron monedas muy fuertes y tuvieron éxito exportando a precios elevados, en beneficio de los niveles de vida de sus sociedades. Un país tampoco es más competitivo si su comercio exterior genera más empleos a salarios deprimidos. La verdadera competitividad internacional de un país debe ser compatible con colocar productos de calidad a buenos precios, generando empleos bien remunerados.

Si la competitividad internacional de una nación depende de la productividad de sus actividades económicas, y ésta a su vez determina el nivel de vida de sus habitantes, es necesario que cada país procure, en la forma más sistémica posible, elevar el nivel de productividad de sus industrias y de las personas que trabajan en ellas.

En todo caso, el incremento de la competitividad de un país no es algo homogéneo. Sus logros se encuentran en una zona equidistante entre un enfoque global y voluntarista de este

problema, promovido a nivel nacional, y el esfuerzo desplegado o el riesgo asumido en forma individual por las empresas. Es un proceso que en esencia se desarrolla a nivel de cada rama industrial, y de las empresas que trabajan en ella. Pero el éxito supone un marco de políticas económicas favorables a la innovación, al mejoramiento de la productividad y a la competencia internacional. Ello exige tomar en cuenta una variedad de agentes económicos mucho más amplia que en el pasado; una mayor integración entre los sectores público y privado, así como también entre los agentes mayores y pequeños que operan en cada sector. Y, sobre todo, avanzar hacia una integración más estrecha entre el Estado, la comunidad científica y tecnológica, los sectores productivos y el sector financiero.

Por lo tanto, la búsqueda de este campo de acción intermedio supone avanzar también hacia una mayor articulación del sistema productivo de nuestros países. Por razones históricas, la integración entre los diversos sectores de sus economías ha sido extremadamente insuficiente. Ha adolecido de graves dicotomías: entre la actividad central, de exportación primaria, y el resto de la economía; entre el sector industrial y el sector agrícola; entre ramas industriales relativamente modernas y otras que no superaron sus etapas tradicionales; entre la actividad productiva y los servicios; más recientemente, entre los sectores formal e informal de la economía, y, desde muy antiguo, entre un amplio espectro de las actividades económicas y los sectores financieros.

## **2. La necesidad de una mayor integración social**

Al finalizar el siglo XX, la pobreza representa un anacronismo cada vez menos tolerable, y una interpelación a la conciencia ética y a la responsabilidad política. Y esto es válido no sólo para minorías que disfrutaban de suficientes ingresos sino, también, para todos los que tienen alguna capacidad de influenciar el manejo de los asuntos públicos del mundo contemporáneo.

Se ha proclamado que hemos llegado a vivir en una aldea global, como consecuencia de la transnacionalización de la economía, la sociedad y la cultura. Pero se ha soslayado el hecho de que grandes mayorías viven fuera de los muros de la aldea, y carecen incluso de la expectativa de acceder a ella. Eliminar ese muro es una tarea aún pendiente en el mundo entero. Y, desde un punto de vista humano, mucho más importante de lo que, desde un ángulo ideológico, fue el derrumbe del muro de Berlín.

En América Latina, cuando después de los sufrimientos de la "década perdida" muchos países han iniciado con éxito reformas económicas orientadas a modernizar y abrir sus economías, nos avergüenza mantener ese flagelo. Es cierto que entre nosotros la pobreza es, en gran medida, una herencia histórica. Un producto de la desigualdad social en que se basó la economía colonial, mantenida por el tradicional modelo de desarrollo primario exportador que subsistió después de la independencia de nuestros países.

A lo largo de su vida republicana siempre existió en nuestros países una corriente progresista que pugó por extender la equidad a todos los sectores. Esa histórica lucha, inspirada en el ideal de la justicia social, estuvo limitada por las restricciones impuestas por el propio modelo de desarrollo económico imperante. Sin embargo, las nuevas políticas que en la actualidad están impulsando nuestros países —por la modernización, apertura y competitividad de sus economías— han alterado las condiciones en que debe librarse ese combate. A las tradicionales razones de justicia en que se fundó ese largo esfuerzo, han venido a agregarse claras razones económicas y políticas.

Tres grandes imperativos obligan hoy a las sociedades latinoamericanas a intentar sin más retraso la superación de estas condiciones de marginación y de pobreza. El primero, es de carácter ético. No existe justificación para mantener a sectores tan amplios de la sociedad en situación de aguda pobreza precisamente cuando, como consecuencia de los primeros éxitos de las reformas económicas, los países se encuentran en mejores condiciones para superarla.

El segundo imperativo es económico. Para crecer, modernizarse, alcanzar y mantener niveles de competitividad internacional, es menester incorporar a los sectores marginados al proceso productivo. Ello acentúa la necesidad de contar con una fuerza de trabajo bien calificada y con el aporte creativo de un creciente número de agentes económicos, que actualmente militan en el sector informal o en la microempresa.

El tercer imperativo es político. Sin la superación de las limitaciones históricas generadoras de la falta de equidad en nuestros países, es imposible tener las condiciones de estabilidad democrática indispensables para sustentar un proceso de inversiones privadas de mediano y largo plazo. Sin ellas, no es viable una nueva estrategia de desarrollo que se apoya más en la fuerza del mercado y en las expectativas y decisiones de los agentes privados. Es inimaginable la recomposición del proceso de inversiones privadas productivas, mientras persistan las causas de la crónica inestabilidad política latinoamericana, que es el problema estructural más antiguo y visible. Mientras se mantengan agudas desigualdades socioeconómicas, las demandas de integración social tenderán a expresarse mediante la búsqueda de redistribuciones radicales. Esto afecta negativamente la estabilidad y previsibilidad que una economía de mercado requiere para operar con eficiencia.

Una mayor integración social fortalecerá su desarrollo con la participación y la creatividad de un número superior de agentes económicos comprometidos en el éxito de dicho proceso. Todo ello redundará en una más elevada cohesión y estabilidad social, tan necesaria para la sustentabilidad de una estrategia económica en el largo plazo. Los países del viejo continente que durante largo tiempo creyeron estar a la zaga de los que originalmente constituyeron la Comunidad Económica Europea, nos han dado una lección en tal sentido. Todo gobierno necesita un anclaje en la sociedad, y ese anclaje sólo lo puede proporcionar, en definitiva, una tasa de crecimiento económico sostenida y una amplia participación social en los frutos del progreso.

Aun cuando reconocemos las raíces históricas de la pobreza en nuestra región, es preciso señalar que ésta se agravó en el último decenio. La crisis, el ajuste en los años 80 y la reestructuración productiva impulsada para recuperar el crecimiento, tuvieron en una primera etapa inevitables efectos sociales negativos. Al comenzar la presente década, el ingreso per cápita de los latinoamericanos había retrocedido con respecto al que tenían hace trece años. A los "pobres tradicionales" se sumaron obreros y empleados que perdieron sus puestos de trabajo a causa de la reconversión industrial o del ajuste. Además, se agregaron las mujeres y los jóvenes que no encontraban trabajo, durante el período en que la tasa de desocupación fue más elevada. Todos ellos pasaron a engrosar las filas de los trabajadores informales, empleados por cuenta propia, y microempresarios carentes de horizontes.

De allí que la pobreza no sólo haya aumentado en América Latina a lo largo del decenio de 1980 —los pobres pasaron del 41 al 47% de la población—, sino que adquirió una estructura más heterogénea que antes. Esto revela que sus causas también son más diferenciadas; a los factores tradicionales que explicaban la pobreza se han agregado otros nuevos, y surge en todos los países un inmenso sector informal que comprende cerca del 40% de la producción latinoamericana.

Es necesario, pues, tener una estrategia más integral y más compleja que, junto con erradicar la pobreza, garantice la sustentabilidad económica y política del nuevo modelo de crecimiento. Este es el pensamiento fundamental que ha inspirado el planteamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Foro Social, realizado en febrero del presente año. Allí propusieron a los gobiernos una reforma que significa pensar lo social en el mismo marco estratégico que la reforma económica. Proponen, por tanto, un nuevo modelo de desarrollo. En él, la reforma social y la reforma económica se contemplan con una misma lógica de eficiencia y equidad, superándose la concepción histórica de lo social como objeto de políticas sectoriales o asistenciales.

El crecimiento de las economías abiertas y competitivas descansa en última instancia en el capital humano, entendido no solamente como fuerza de trabajo con habilidad y destreza, sino también como comunidad de ciudadanos informados, libres y comprometidos. Ello implica que la eficiencia económica es imposible de alcanzar sin una razonable equidad social. Así lo demuestra la experiencia de los países desarrollados de antiguo y nuevo cuño. En ellos, la equidad del sistema sociopolítico ha condicionado la eficiencia de los mercados.

Las distintas experiencias de desarrollo muestran la importancia de las expectativas positivas que prosperan en un ambiente de estabilidad y confianza pública. En escenarios de baja equidad, las presiones sociales aumentan y crece la intolerancia política. Esto obliga a intervenciones y regulaciones para restablecer el equilibrio y mantener la estabilidad, lo que genera un ambiente adverso a la inversión.

La reforma que se propone es integral y única. No hay una cara social y una cara económica. Hay una sola cara, que es la del desarrollo de la sociedad y del hombre, en su dignidad y en su capacidad de acelerar el progreso. La reforma social depende, en última instancia, de la reforma económica. Sin aumento del ahorro y la inversión, y sin estabilidad de precios, estaremos condenados a tener reformas sociales en el papel, que en nombre de las mayorías terminan beneficiando a minorías privilegiadas.

En definitiva, sin población más educada, culta y productiva, no seremos capaces de incorporar la ciencia y la tecnología, no podremos modernizar la producción, ni alcanzaremos la estabilidad social y política necesaria para atraer inversiones.

### **3. La modernización del Estado**

La creación de una nueva cultura productiva supone también la existencia de un buen marco de políticas públicas. La profunda revisión del Estado y la necesidad de su modernización surgen como un imperativo de la propia estrategia de desarrollo.

El aparato estatal que han heredado nuestros países se fraguó cuando en el mundo imperaban demandas por un Estado grande. Las emergencias que vivió la humanidad desde la Gran Depresión de los años 30 hasta el estallido de la Guerra Fría, explican la razón de este fenómeno. El mundo optó por un Estado grande, benefactor e intervencionista. Países subdesarrollados, como los de América Latina, no podían aspirar a incorporarse al mundo moderno sin el liderazgo del Estado. Era una etapa en que el sector privado se apreciaba muy débil o prácticamente no existía. Muchas cosas han cambiado desde entonces.

La cultura cívica de hoy se caracteriza por una mayor confianza en la sociedad civil y en el mercado, y por la búsqueda de más complementación entre éstos y el Estado. En el

contexto de esta nueva realidad, es conveniente distinguir el sector público —abarca aquella parte de la economía que es controlada por el Estado— del gobierno —involucra a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial—, y su interacción con los partidos políticos, los sindicatos y demás organizaciones sociales a través de las cuales se canaliza y ejerce el proceso de gobierno propiamente dicho.

Actualmente, se están configurando nuevas formas de asociación entre el Estado y la sociedad civil para el manejo de intereses públicos en los más variados sectores. Múltiples instituciones privadas dedicadas a cumplir tareas de interés público, actúan directamente o en asociación con el gobierno. El Estado se desprende de responsabilidades que considera propias de otros agentes económicos y sociales. Organizaciones privadas se crean para cumplir funciones públicas.

Todos los países que han efectuado cambios importantes en su política económica tuvieron que adecuar el aparato del Estado. Esa adecuación asume una importancia crítica frente a cambios radicales, como en el caso de los países de Europa del Este o los países latinoamericanos. No es posible llevar a cabo una reestructuración productiva sostenida, una reforma social profunda y un decidido esfuerzo por aumentar la competitividad internacional, sin la orientación y el apoyo del Estado. Pero de un Estado profundamente renovado.

Este nuevo Estado, que busca complementarse con la sociedad civil y el sector privado, es un Estado más emprendedor que burocrático. Tiende a potenciar a los ciudadanos, las empresas y las organizaciones sociales, más que a controlarlos o incluso a subsidiarlos. Trata de prever los problemas, en lugar de resolverlos más tarde. Se preocupa más de generar recursos que de gastarlos. Descentraliza la autoridad y adopta formas de administración participativas. Promueve la competencia entre sus proveedores y procura prestar buenos servicios a los ciudadanos a través de sus instituciones. Trata de que éstas obtengan resultados, en lugar de limitarse a cumplir reglas burocráticas. Y no sólo se dedica a suministrar servicios públicos. Actúa principalmente como un factor catalizador de todos los sectores, a fin de capacitarlos para que ellos mismos resuelvan los problemas comunitarios.

Su modernización no podrá lograrse a través de acciones orientadas hacia sectores aislados, sino que debe tener un carácter integral y sistémico. Sería una ilusión pensar que es posible mantener un ritmo dinámico de desarrollo si la acción de los organismos económicos, por eficaces que sean, se viese frenada por rezagos en el proceso legislativo, en la administración de justicia, en las relaciones laborales, en la gestión regional o en la situación medioambiental, para poner sólo unos pocos ejemplos.

Los países de la región están iniciando reformas tendientes a hacer más ágil y eficaz la administración pública. Intentan fortalecer su capacidad para analizar, formular y aplicar las políticas económicas y sociales. Tratan de mejorar la política fiscal y presupuestaria, a la vez que establecer facultades regulatorias más precisas, como contrapartida de los procesos de privatización que se encuentran en curso. Igualmente, buscan reexaminar sus sistemas de seguridad social y su financiamiento.

También deberán fortalecerse y expandirse las fórmulas que están surgiendo para lograr una mayor asociación entre los organismos del Estado y los de la sociedad civil. Esto, con la finalidad de descentralizar y ejecutar mejor, más cerca de la base, funciones que antes desempeñaba exclusivamente el Estado. Tales esfuerzos están pasando a ser considerados en la región como requisitos esenciales para la aplicación exitosa de las estrategias de desarrollo actualmente en marcha.

## B. LAS NUEVAS MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN

Al extenderse las fronteras de la cooperación internacional por la ampliación de la agenda del proceso de desarrollo, estos programas y mecanismos han tenido que incorporar —o necesitan hacerlo— nuevas modalidades de acción, distintas de la tradicional. En el proceso de desarrollo es absolutamente normal que el surgimiento de nuevos problemas, aspectos o prioridades vaya acompañado de modificaciones en las políticas y procedimientos diseñados para manejarlos, aunque, por desgracia, esa adecuación frecuentemente se haga con retraso.

En el caso de la cooperación internacional, tres importantes factores influyeron para promover cambios operativos, los que por regla general fueron más inducidos que racionales. El primero fue la ampliación de la agenda de la problemática del desarrollo. El segundo, el gradual cambio de jerarquía y de posiciones relativas en la escala internacional del subdesarrollo y la pobreza, al interior del universo de los países en desarrollo. Este fenómeno fue posterior al nacimiento del Tercer Mundo como concepto monolítico. Su extensión se prolongó —para fines conceptuales y prácticos— entre mediados de los años 50 y mediados de los 70. Originó en el seno de los países en desarrollo un proceso de diferenciación en un número variable de categorías, según las perspectivas teóricas o prácticas empleadas para clasificarlos. Así, hubo países extremadamente subdesarrollados —el llamado Cuarto Mundo—, países de desarrollo intermedio, países exportadores de petróleo, nuevos países industrializados, y regiones menos desarrolladas en la periferia del mundo industrial, y principalmente en el Mediterráneo; todos los cuales atrajeron —y dividieron al mismo tiempo— la orientación y la asignación de la cooperación internacional. La apertura de los países socialistas a economías de mercado —el tercer factor— incorpora una muy reciente categoría de receptores de cooperación con características de alta influencia en el sistema.

Dentro de este nuevo esquema de categorías, América Latina ha perdido posición relativa, interés y significación. Así lo demuestran las estadísticas y las discusiones intergubernamentales, que son reflejo y causa, respectivamente, de la distribución regional de los escasos recursos asignados a la cooperación.

Otro cambio, ya esbozado al vincular los objetivos y características de la cooperación en cada período histórico con las teorías y estrategias de desarrollo prevalecientes en tales etapas, consiste en la configuración de paquetes de cooperación internacional de contenidos más variados, interdependientes y muy diversos a lo que ésta tuvo en el pasado. Ello obedece a la tendencia a añadir otros objetivos a los vinculados, primero, con el desarrollo económico —entendido como dependiente en forma prioritaria de la formación de capital y la transferencia de recursos externos—; luego, con una especial atención al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica de los países subdesarrollados, y más tarde, con la satisfacción, además, de objetivos sociales, cobertura de las necesidades básicas y llegada de la ayuda a los grupos de bajos ingresos (grosso modo: años 50, 60 y 70, respectivamente).

Los actuales intereses de los países donantes, y la situación alcanzada por un grupo significativo aunque no mayoritario de países receptores, indujo a vincular a los propósitos anteriores objetivos ligados a la promoción de la inversión extranjera directa, la concesión y recepción de créditos, la venta de tecnología —conocimientos, equipos y formas de organización—, las relaciones comerciales y los entendimientos políticos entre ambos grupos de países. Todo ello ha influido en que la cooperación internacional tome cada vez más la forma de acuerdos del tipo "paquetes". En ellos, el elemento de cooperación de carácter concesional es minoritario, pero induce al fortalecimiento o a la ampliación de ese otro tipo de relaciones entre países industrializados y países en desarrollo. Esta fórmula, en el contexto de las



estrategias de desarrollo de este último grupo de países, muchas veces, aunque no siempre, es funcional a sus necesidades y genera, por consiguiente, una cierta mutualidad de intereses entre donantes y beneficiarios.

Todo esto implica un cambio profundo en las motivaciones y objetivos de la cooperación internacional, que es difícil de comprender por parte de las instituciones encargadas de manejar ese proceso en ambos grupos de países. Ello produce rezagos y desfases entre la organización y las políticas de tales instituciones y los intereses reales en juego en las negociaciones respectivas. Además, hace lento o difícil el proceso de armonización de los antiguos objetivos con los nuevos incorporados a esos programas.

Entre las múltiples implicaciones prácticas que plantean los cambios mencionados, cabe señalar las siguientes: Primero, la cooperación internacional está pasando a tener un protagonismo decreciente frente a las necesidades o posibilidades de financiamiento o asistencia técnica de los países en desarrollo. Pero está adquiriendo cada vez más importancia como un instrumento, aval e incentivo para lograr cofinanciamientos destinados a los sectores o proyectos que se trata de apoyar acudiendo, con mayor peso y mejor asesoría, a las más diversas fuentes de financiamiento.

Segundo, los proyectos específicos, como unidad de trabajo de la cooperación internacional, están cambiando de naturaleza. Requieren métodos de diseño más interrelacionados que antes, en cuanto a las variables o sectores que abarca cada proyecto, o tienden a ser reemplazados por programas de cooperación a un sector, o a reformas de política de carácter mucho más amplio.

Tercero, la separación y desequilibrio tajantes entre la cooperación técnica pública y la de origen privado, encerrada ésta de antiguo en la esfera de la empresa y con muy poca conciencia de responsabilidad social, tienden a ser superados con una doble demanda. Por una parte, se pretende una mayor participación del sector privado en el proceso de desarrollo directamente a través de los empresarios. Y, por otra, se plantea la posibilidad concreta de que este sector se asocie social, técnica y financieramente con el apoyo y la cooperación brindados por el sector público, nacional o internacional, a las iniciativas de desarrollo.

Cuarto, las lecciones aprendidas por algunos países en desarrollo —entre los que ciertamente se encuentran los países latinoamericanos—, y la decisión y resultados con que han emprendido profundas reformas económicas en los últimos años, han restado algo de su carácter teórico y otorgado mayor factibilidad a los proyectos de programas y modalidades de cooperación técnica horizontal entre grupos de países en desarrollo.

Quinto, las tareas de concentración de la cooperación internacional en el marco de las actuales estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, no están tan orientadas como antes a los objetivos tradicionales de la formación de capital, la construcción de una infraestructura económica y social, y de un parque científico y tecnológico relativamente fijo. Ahora, siguiendo la ampliación de fronteras del concepto de desarrollo y del proceso de cooperación, están mucho más dirigidas a la incorporación de los sectores marginales al proceso productivo, la calificación de los recursos humanos, la ampliación de la base empresarial mediante el respaldo a la microempresa y las empresas pequeñas y medianas, y a la búsqueda de formas de asociación entre el Estado y la sociedad para el cumplimiento de fines tales como la descentralización de las funciones administrativas, económicas y empresariales, y la modernización del Estado.

Sexto, enfrentada a estos desafíos, la cooperación internacional no puede depender tanto como antes de la elección de instituciones fijas o cuasi monopólicas, preferentemente gubernamentales, para la ejecución de programas en los distintos sectores. Tiene que

diversificar la elección de sus agentes, no trabajar solamente con grandes instituciones sino con organizaciones de base normalmente más pequeñas. Debe procurar reemplazar cada vez más las entidades feudales encargadas a través de los años de canalizar sus recursos hacia determinados sectores, por redes interinstitucionales, pluralistas, amplias y flexibles, que garanticen la mancomunidad de las mejores capacidades disponibles, sin fronteras burocráticas.

Séptimo, las consideraciones generales expresadas al comienzo, y algunos de sus corolarios que acabamos de señalar, plantean fuertes desafíos a la forma en que el Estado, las agencias gubernamentales y sus mecanismos de coordinación, deberían reaccionar para adecuarse a los nuevos objetivos y modalidades de la cooperación internacional.

Lo anterior subraya la necesidad de prestar atención a los agentes del proceso de desarrollo en general y, muy particularmente, a aquellos del proceso de cambio tecnológico.

La evolución de las modernas sociedades industriales ocurrió a la par con la subordinación del individuo a un modelo general o colectivo, ya fuese la utopía socialista o la realidad de las sociedades capitalistas de consumo. La teoría del desarrollo, con un fuerte énfasis en las variables macroeconómicas heredadas del *mainstream economics* y su ulterior preferencia por el diseño de estrategias globales, supuso que dicho proceso debía ser el resultado de la aplicación de un modelo correcto a través de políticas adecuadas, y no de la acción de sus agentes. Desde esta perspectiva, se creía que el crecimiento podía depender del ahorro y la inversión, sin prestar atención a la calidad de los inversionistas; de la aplicación de un sistema de precios correctos, aunque no existieran las aptitudes empresariales necesarias para utilizarlo; de la realización de reformas estructurales, sin grupos de beneficiarios organizados; de la incorporación del progreso técnico, sin creatividad tecnológica endógena; o de la apertura de la economía, sin un incremento paralelo de la competitividad internacional de sus productos.

La implementación de esos proceso quedaba entregada a un elenco de actores supuestamente predeterminados, que debían ser los ejecutores automáticos de la estrategia elegida. El pensamiento tradicional acerca del desarrollo latinoamericano puso énfasis en la cuestión de los agentes, pero tendió a reducirlos al Estado, considerado como un promotor natural o su *deus ex machina*, y contribuyó así a opacar la percepción de los restantes agentes económicos y sociales del proceso de desarrollo. Por lo demás, aquellos eran muy débiles en esa época, correspondiente a los comienzos del período de posguerra.

En tal sentido, no está de más insistir en que no puede haber crecimiento económico ni proyección externa, sin una sociedad moderna, integrada y estable. La estrategia de desarrollo de la posguerra, centrada en la acción del Estado, la inversión fiscal, las empresas públicas, y en la promoción de determinadas áreas —infraestructura, energía, siderurgia, etc.—, pudo apoyarse en los sectores medios y en los obreros industriales, permitiendo la subsistencia de vastos sectores marginales en el campo y en las ciudades. En cambio, las estrategias de desarrollo que actualmente se aplican en el mundo, particularmente en los países latinoamericanos, sólo podrán tener éxito en la medida en que estén basadas en un grado mucho mayor de participación social. Una participación que, superando dicotomías excluyentes, incorpore al sistema político y al proceso productivo el mayor número de agentes sociales y económicos posible.

### C. EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los ministerios de relaciones exteriores deberían ser o considerarse como mecanismos de apoyo a los procesos de desarrollo de sus respectivos países, a través de la formulación y aplicación de políticas que tiendan a maximizar la articulación externa del Estado y de los diversos sectores de sus sociedades nacionales. Esto es especialmente importante en un período en que el desarrollo depende cada vez más de la calidad de dicha articulación externa.

Tal situación supone modificar la visión que tradicionalmente se tiene en nuestros países acerca de sus servicios exteriores. Históricamente éstos han sido visualizados como organismos encargados de velar por la defensa de la soberanía nacional, la integridad territorial, el mantenimiento de la paz, la solución de conflictos con otros Estados, el mantenimiento de las relaciones diplomáticas normales con terceros países, y el cumplimiento de las normas y compromisos vigentes dentro del marco del derecho internacional. De hecho, en el curso de los últimos decenios estas funciones se han ido alejando de los temas por los cuales pasa fundamentalmente el proceso de desarrollo de nuestros países. Incluso en aquellos aspectos, cada vez más numerosos, que dependen de sus vinculaciones externas. Entre ellos, la modernización de sus aparatos productivos; la negociación de la deuda externa; la expansión y diversificación de sus exportaciones; el acceso a nuevos mercados; la adquisición de tecnologías externas; el proceso de desarrollo científico y tecnológico; la articulación económica y física con otros países, particularmente los vecinos; las relaciones culturales con el resto del mundo; la participación en los avances en materia de educación y formación de recursos humanos; los derechos humanos, y —en la mayor parte de los países— el manejo de la cooperación internacional.

Esta visión exige abordar una serie de problemas institucionales no resueltos. En la mayoría de los países latinoamericanos, de tradición constitucional presidencialista, la política exterior es fundamentalmente del resorte del poder ejecutivo, cayendo bajo la directa responsabilidad del Presidente de la República. Esto plantea la necesidad de establecer una fluida vinculación entre la Presidencia y los servicios exteriores al más alto nivel posible. Sin embargo, sobre la Presidencia recaen responsabilidades amplísimas y muy diversas, lo cual hace aconsejable fortalecer el papel de los servicios exteriores como el centro del análisis y la formulación de la política exterior, aun cuando en última instancia las grandes decisiones correspondan a la Presidencia. Ello implica un considerable esfuerzo para fortalecer, modernizar y profesionalizar estos servicios.

Al mismo tiempo, en un mundo caracterizado tanto por la interdependencia entre los distintos países como por los diversos aspectos que presenta el proceso de desarrollo, cada vez son más numerosos los temas que dependen de las vinculaciones externas del Estado. Por lo tanto, es mayor el número de agencias estatales y no gubernamentales que intervienen en el manejo de los mismos. Un completo abandono del manejo de las vinculaciones externas de un país en los campos financiero, comercial, de la cooperación internacional, de los transportes, del medio ambiente o de la cultura, en manos de otras tantas agencias especializadas, sin una coordinación central y sin una visión integrada de política exterior que presida las decisiones que se adopten en cada una de ellas, debilitaría la política externa del Estado. De allí entonces el desafío institucional de articular mejor los servicios exteriores con otras reparticiones del Estado.

Al interior de estos servicios, con frecuencia por falta de recursos, es mucho lo que falta por hacer para lograr una relación más sistemática y fluida entre los ministerios y las misiones diplomáticas en el exterior; entre el manejo de los asuntos a su cargo en las distintas áreas

geográficas y el de los problemas de carácter sectorial o temático; entre el aspecto político y el económico de sus relaciones exteriores, o entre la política bilateral y la multilateral. Además, un servicio exterior no sólo necesita integrar mejor el manejo de estas distintas áreas desde un punto de vista sustantivo, también debe distinguir y luego integrar dentro de cada una de ellas, desde un punto de vista operativo, las funciones de información, análisis, decisión, programación y ejecución de las acciones programadas.

De ahí que la incorporación o el desarrollo de sistemas modernos de análisis y formulación de la política exterior sean inseparables, o lleven como lógica contrapartida la adopción de sistemas modernos de gestión de estos servicios. De ahí también que estos sistemas deban contemplar como elementos de apoyo indispensables la modernización de los mecanismos de información de estos ministerios y de aquellos destinados a la formación del personal diplomático.

Una de las razones por las que estas dos funciones a veces se encuentran rezagadas, es que no están concebidas como un elemento de apoyo a la gestión del ministerio en sus más altos niveles, y a la formulación misma de la política exterior. Se consideran como tareas relativamente separadas. Los sistemas de información del ministerio y los mecanismos adoptados para la formación del personal diplomático, deben ser concebidos como parte integral de su gestión y, por lo tanto, responder por completo a la concepción que inspira la organización de ese servicio, en función de la política que se desea promover.

La organización de un servicio exterior moderno supone, además, otras condiciones que dependen de la característica del sistema político en que se encuentra inserto, y que escapan tanto a su propia acción como, en alguna medida, a la del poder ejecutivo y el gobierno. Éstas consisten en una cierta coincidencia entre la realidad nacional y los intereses que persigue explícitamente la política exterior, y en la percepción social de esa coincidencia y de la importancia de la política exterior para el desarrollo del país. También supone la posibilidad de que esta última tenga un carácter consensual, y no responda a ideologías particulares o de partidos, sino que sea verdaderamente nacional y pluralista.

Pese a lo dicho, dentro de los parámetros trazados por el respectivo régimen político, el poder ejecutivo puede hacer mucho a este respecto manteniendo consultas con el poder legislativo, los partidos políticos y otros sectores de opinión. En tal sentido, resulta particularmente importante mantener canales de comunicación institucionalizados con las comisiones de relaciones exteriores de las cámaras del congreso nacional. La propia cancillería puede desarrollar actitudes y prácticas que faciliten el consenso, estableciendo contactos regulares con los departamentos internacionales de los partidos políticos, los representantes de los sectores empresariales, sindicales y otros similares, las universidades y los centros de estudios internacionales. En algunas partes funcionan unas comisiones asesoras, sobre bases más o menos formales o informales. Las integran personalidades con experiencia en el quehacer internacional.

Por la misma razón anotada más arriba, es conveniente que la cancillería mantenga relaciones de coordinación y de trabajo más o menos estrechas con los demás ministerios y otros organismos vinculados con el sector externo del Estado. Esto se refiere especialmente a la cooperación internacional, en cuyo manejo suelen participar otros organismos. Sin embargo, cabe reiterar la conveniencia de que la toma de decisiones en materia de política internacional sea realizada por la cancillería.

Aquí es importante la relación entre el ministerio de relaciones exteriores y las misiones diplomáticas establecidas en el exterior. Históricamente, en los comienzos de la edad moderna, constituyeron el origen mismo de las cancillerías: sólo después de haber mantenido durante

cierto tiempo embajadores en los lugares prioritarios, los nuevos Estados dieron el paso de crear el servicio exterior centralizado. Aparte de la obvia importancia de las misiones diplomáticas para las cancillerías, éstas deberían servir para fortalecer la articulación externa del país en todos los planos. De allí la importancia de perfeccionar la vinculación orgánica entre el ministerio y las misiones diplomáticas, haciendo que estas últimas respondan muy directamente a la concepción global del ministerio, estableciendo vías formales de comunicación adecuadas, y manteniendo un activo flujo de información entre ambos polos.

Con respecto a este último punto, debe tenerse en cuenta que las misiones diplomáticas tienen tres misiones básicas: representación, información y negociación. De ellas, las dos últimas son las más importantes. Además los servicios exteriores procesan la información en que se basan sus decisiones de política dentro del circuito integrado, en que los flujos que se originan en las misiones diplomáticas son analizados en los ministerios y devueltos a éstas en forma de conclusiones o instrucciones. De allí la importancia de que la calidad de la información no sólo sea adecuada, sino coherente; es decir, que ambos polos dispongan de una información similar debidamente organizada. Dentro de este marco, es posible concebir la necesidad de reforzar la capacidad de las cancillerías y sus misiones diplomáticas en cuanto a la identificación, la negociación y el seguimiento posterior de los aportes provenientes de las distintas fuentes de cooperación internacional.

Naturalmente, ello plantea la necesidad de una nueva diplomacia. Una diplomacia más profesional, más técnica y más amplia que en el pasado.

Para entender los desafíos y los cambios que debe enfrentar la diplomacia, es necesario remontar la historia. La diplomacia, como toda forma de acción de la interacción política económica y social —a nivel nacional o internacional—, no surge como la concreción de un paradigma o por aproximación a un tipo ideal. Es el producto de una práctica histórica.

Después de haber aludido a sus orígenes en la sección anterior, en un plano anecdótico, lo haremos ahora en forma un poco más sistemática para, a partir de ahí, señalar algunos de los rasgos que debería tener la diplomacia en el mundo contemporáneo. Y para comprender el nacimiento y la evolución histórica de la diplomacia es conveniente adoptar como marco de referencia el concepto de cultura diplomática. Porque así como la forma que adopta el Estado en cada época depende de la cultura política o cívica imperante en ella, y las características del sistema internacional —o de las relaciones entre los Estados— dependen de la sensibilidad cultural de cada época y de su reflejo en las distintas sociedades, así también las funciones y modalidades de la diplomacia en cada período dependen de una suerte de estilo que, a su vez, es la expresión de las actitudes culturales anteriormente mencionadas.

¿Es posible definir la cultura diplomática? El hecho de que tanto el término "cultura" como el de "diplomacia" representen nociones esponjosas y ambiguas (pueden absorber una gran variedad de significados conceptuales y operativos) hace difícil responder a esta pregunta. Sin embargo, todos los conceptos e instituciones sociales no constituyen entes abstractos sino que son la expresión de prácticas históricas, por lo que tal ambigüedad no es ilimitada; implica que existen límites para que estas instituciones y conceptos puedan adquirir nuevos significados, o referirse a un número cada vez mayor de realidades, sin perder su identidad mínima o convertirse en un concepto diferente. Desde un punto de vista postestructuralista, si bien es fácil legitimar y comprender la necesidad de contar con definiciones en las ciencias sociales, hay también razones para dudar de la necesidad de trabajar con definiciones o categorías excesivamente rígidas. De esa manera se evita el *rigor mortis* intelectual a que generalmente éstas llevan.

Con todo, es necesario aceptar algunos límites conceptuales si se desea llegar a una definición de la cultura diplomática que permita comprender su evolución histórica y sus actuales responsabilidades. Es más, estos límites no pueden ser tan amplios como los propuestos por uno de los más grandes diplomáticos de la primera mitad del siglo XX, que también era un destacado analista de su propia función, Harold Nicholson. Éste consideraba que el sentido común ha sido siempre el principal ingrediente en el desarrollo de la teoría diplomática. Pero el sentido común no es algo puramente individual, discrecional o singular. Es un producto relativamente estructurado de la historia, como lo es la religión, la filosofía práctica —en que fundamentamos el concepto de cultura cívica— o la cultura: "No se trata de algo rígido o inmutable, sino de algo que constantemente se está enriqueciendo y transformando, mediante la incorporación de las ideas científicas y las opiniones filosóficas que penetran en la vida social. El sentido común es el folclore de la filosofía, y siempre se encuentra a mitad de camino entre el folclore propiamente dicho y la filosofía, la ciencia y el dominio de los especialistas". Un cauto y moderado avance en esta dirección lo constituye la definición de Hedley Bull, en el sentido de que "la cultura diplomática es el conjunto colectivo de ideas y valores compartidos por los representantes oficiales de los Estados, y la cultura política internacional, el bagaje intelectual y moral que determina las actitudes frente al sistema internacional de las sociedades que lo integran" (Bull, H., 1977. Esta definición simple tiene el valor de hacer posible una distinción entre la cultura subjetiva de la profesión diplomática y la cultura institucional del sistema internacional. Y también da la posibilidad de apreciar la forma en que interactúan estos dos aspectos, toda vez que la cultura profesional a la cual ajusta su comportamiento el diplomático no puede separarse de las pautas colectivas que rigen el funcionamiento del sistema internacional, en su conjunto, y el desarrollo de la política exterior de cada país.

Una obra de De Derian, de gran riqueza intelectual, propone que la alienación es fuente histórica de la diplomacia (De Derian, J., 1987). Debido a su complejidad no desarrollaremos explícitamente este concepto, aunque está presente en todo este capítulo. Sin embargo, "la relación entre la alienación, entre el sentido de sentirse extranjero o separado, con el desarrollo de una cultura diplomática, es evidente, y a veces hasta explícita en los escritos de algunos representantes de la escuela clásica en el estudio de las relaciones internacionales".

Así, por ejemplo, Martin Wight sostiene que las sociedades nacionales que surgen en la edad moderna se basan en principios diferentes de aquellos sobre los que se fundó Europa durante la época de la cristiandad medieval; por lo mismo, éstos estimulan la cooperación y crean "la posibilidad del conflicto" al interior del nuevo mosaico de naciones. Antes del surgimiento de los Estados nacionales, ese conflicto sólo podía darse entre dos culturas diferentes, como la cristiandad y el islam.

La sociedad moderna estuvo dominada por su adhesión a grandes paradigmas —la necesidad de racionalidad y la búsqueda de uniformidad y jerarquía—, tanto en el plano interno como internacional. En ese contexto, la forma de resolver el problema de la alienación provocada por la consolidación de una multiplicidad de Estados soberanos, y de mediar entre ellos, consistió en imponer cierto orden y uniformidad a esas identidades diferentes, mediante la presencia y el ejercicio de un poder y de una racionalidad hegemónicas. Característicamente, las relaciones internacionales estuvieron dominadas por la razón de Estado y no por los intereses de la sociedad civil y de sus múltiples partes integrantes, ni de los individuos. Respondiendo a esto, la política exterior de los principales actores fue una política de poder, y su diplomacia se orientó a imponer unilateralmente a los demás actores sus ideales e intereses. Ejerció una función de dominación y de control, más que de comunicación, entendimiento y coordinación.

Los tres procesos más importantes que caracterizaron la evolución de las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial, demuestran que éstas fueron las características de la política exterior y de la diplomacia de las grandes potencias durante ese período. Tal fue el caso de los Estados Unidos y el papel que desempeñó en la reconstrucción de Europa y otras áreas destruidas por la guerra. Perseguía el objeto de crear un mundo capaz de asegurar su expansión militar y económica, en donde tendría una presencia hegemónica. Fue también el caso de la política de contención frente a la Unión Soviética y de alineamiento de todos los países que se encontraban fuera del campo socialista con los intereses globales de los Estados Unidos. Y es el caso, por último, de su relación con los países en desarrollo, a través de diversas combinaciones entre algunos programas de ayuda externa y diversas formas de penetración de sus empresas transnacionales en ellos. Es una forma de contribuir, mediante la modernización de esos países, a la creación de un mundo hecho a su imagen y semejanza y, por lo tanto, compatible con sus intereses.

Decir, como sostiene la escuela realista, que lo que caracteriza al sistema internacional no es la cooperación sino el conflicto, no es algo evidente ni se funda en una teoría, sólo es el reflejo de los intereses prevalecientes en ése y en otros períodos de la historia, aunque no en todos.

Si bien por las razones señaladas, la diplomacia suele asociarse con el conflicto y con la guerra, también está vinculada con la cooperación y el bienestar, y lo ha estado cada vez más durante el último período. Puede decirse, en general, que esta última tendencia es la que caracteriza a la diplomacia moderna.

Como ya se dijo, tradicionalmente se ha sostenido que la diplomacia tiende a cumplir tres funciones principales. La primera es la representación de los intereses de sus respectivos Estados y sus correspondientes sociedades. Ello conlleva la explicación y defensa de sus políticas frente a los interlocutores válidos en el país donde el diplomático está acreditado. Para adecuarse a las tendencias descritas más arriba, esta función debe reflejar un abanico cada vez más amplio de intereses vinculados con los distintos sectores que integran esas sociedades —no exclusivamente los de sus gobiernos—, así como tratar con un creciente número de interlocutores en sus países de acreditación.

La segunda de sus funciones es la de información. Se refiere a que los diplomáticos constituyen los principales puntos de observación y análisis del acontecer externo con que cuenta cada una de las sociedades nacionales, misión cuya importancia se acentúa con el aumento de la interdependencia en las relaciones internacionales.

La tercera tiene que ver con las negociaciones a que suele dar lugar la representación y defensa de los intereses de un país determinado. Tal función también se ha diversificado y expandido en un escenario integrado por un número cada vez mayor de temas y actores, cuyos intereses se entrelazan de diversas maneras, dando lugar a una gran multiplicidad de juegos o negociaciones contra un telón de fondo muy dinámico, marcado por la imprevisibilidad y la incertidumbre.

Todas estas funciones pueden ser puestas por igual al servicio de la cooperación o del conflicto. Lo que interesa es maximizar la cooperación entre las naciones, y uno de los medios privilegiados para ello es utilizar en plenitud los programas existentes de cooperación internacional.

## II. AMÉRICA LATINA Y LA OFERTA EUROPEA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL <sup>15</sup>

### A. LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

#### 1. Introducción

En la última década, la Unión Europea ha entablado una dinámica cooperación con los países en vías de desarrollo, a través de tratados regionales y acuerdos globales. Entre los tratados regionales se pueden citar la Convención de Lomé con los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), y los tratados con los países del Mediterráneo. A través de todos ellos se llevan a cabo acciones integradas sobre bases preferenciales. Al ser ratificados por los parlamentos de los respectivos países, tales convenios se convierten en obligaciones contractuales para la CEE. Las acciones integradas incluyen todas las formas de cooperación, garantizan su continuidad y su planificación, respetan el principio de no intervención, y evitan cualquier clase de discriminación por parte de la Comunidad.

Los acuerdos globales se efectúan por medio de convenios comerciales —en particular con los países de América Latina y Asia (ALA)—, con el sistema generalizado de preferencias para todos los países en vías de desarrollo, a través de la cooperación con el desarrollo, la cooperación económica y las ayudas humanitarias.

El convenio con los países de ALA, a diferencia de la Convención de Lomé, gozaba de autonomía hasta 1991. La Comunidad decidía anualmente y para cada país no sólo las directrices o pautas, sino el presupuesto correspondiente. Pero este sistema fue modificado en el nuevo Reglamento del Consejo de la CEE sobre la cooperación con esos países. Éste estableció que tanto los objetivos como los recursos financieros se disponen plurianualmente y no en forma anual como se hacía antes, acercándose así al sistema adoptado en la Convención de Lomé (*Gaceta Oficial de la Comunidad Europea*, N°1 52/1, del 27 de febrero de 1992).

---

<sup>15</sup> Este texto corresponde a una parte sustancial del documento preparado por el señor Andrea Stocchiero para la CEPAL: "América Latina y las fuentes europeas de cooperación internacional" (1993).



Como la política de la CEE hacia los países en vías de desarrollo (PVD) es diversa, la distribución de la ayuda también es diferente. Así, en el cuadro 1 vemos como el África del Sahara del Sur, beneficiada con la Convención de Lomé, recibe en 1992-1993 más del 60% de la ayuda de la CEE, mientras que los países del Mediterráneo obtuvieron el 16%. El último lugar lo ocupan los países de ALA. Sin embargo, en los años 80, América Latina obtuvo de la CEE un mayor interés, que se reflejó no sólo en la política exterior sino en la cooperación. Dicho interés nació a raíz de la consolidación de las democracias en casi todos los países de la región, y tuvo como consecuencia la celebración de compromisos comunes, casi siempre de carácter político.

A fines de 1990, con la firma de la Declaración de Roma, se regularon las relaciones entre la CEE y el Grupo de Río. Se estableció en ella la exigencia de un encuentro anual de los cancilleres de los países firmantes. Esta Declaración, unida a la Conferencia de San José, que reunió a los cancilleres de América Central, de Colombia, México y Venezuela, ha mejorado las relaciones políticas de los países y aumentado los contactos a nivel empresarial, administrativo, de organizaciones no gubernamentales, etc.

Cuadro 1  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA DE LA COMUNIDAD EUROPEA**  
(En porcentaje del total de las erogaciones brutas)

Países	1980-1981	1985-1986	1992-1993
África del Sahara del Sur	60.4	65.2	64.0
Asia Central y del Sur	17.2	9.3	5.1
Otra Asia/Oceanía	5.0	5.5	6.4
Medio Oriente y África del Norte <sup>a</sup>	12.0	12.6	16.4
América Latina	5.4	7.4	8.1

Fuente: CAD/OCDE.

<sup>a</sup> Incluye montos hacia Europa del Sur.

En febrero de 1992, el Consejo Europeo adoptó un nuevo reglamento para la ayuda financiera y técnica y para la cooperación económica, destinada a los países en vías de desarrollo de América Latina y del Asia. Este reglamento introdujo la programación quinquenal de actividades. Además, la Comisión propuso recientemente la creación de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica con el Mercosur, con vistas a la formación de una zona de libre comercio.

## 2. Modelo organizativo

La política de cooperación de la Comunidad Europea tiene el siguiente modelo organizativo:

- a) El Consejo de Ministros, a través del Consejo de Desarrollo en el que participan los responsables de la cooperación de los países miembros, define la orientación general de la política con los países en vías de desarrollo, teniendo en cuenta las propuestas hechas por la Comisión;

- b) La Comisión Europea, además de administrar la cooperación hacia los países de ALA, del Mediterráneo y de ACP, tiene atribuciones para formular iniciativas y elaborar propuestas de cooperación, que somete a la decisión del Consejo de Ministros;
- c) El Comité de ALA, compuesto por los representantes de los países miembros y presidido por el representante de la Comisión, opina sobre las medidas propuestas por la Comisión y sobre los proyectos y programas que tengan un valor superior a un millón de ecu; si la opinión es positiva, la Comisión adopta las medidas propuestas, y si es negativa, la pasa al Consejo;
- d) El Parlamento Europeo opina y contribuye a modificar las propuestas sobre las políticas de cooperación de la Comisión. Tiene poder de veto sobre lo actuado. Un ejemplo de ello fue el bloqueo de los acuerdos con algunos países del Mediterráneo por las violaciones a los derechos humanos, y
- e) El Comité Económico Social, integrado por representantes de los sindicatos y otros estamentos sociales, es un órgano asesor que contribuye con su opinión a la formación de la política de cooperación.

La cooperación con América Latina es administrada por la Dirección General I—Relaciones Externas, mientras que la Dirección General VIII—Desarrollo tiene competencia sobre los países de ACP.

La Dirección I es la que administra el European Community International Investment Partner (ECIIP), que es un instrumento de cooperación económica particular. Se ocupa de promover, ayudar y subsidiar operaciones de **partnership** entre empresas locales y europeas.

Los proyectos de cooperación se financian con donaciones que forman parte de líneas particulares del balance general de la CEE, y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para los países de ACP.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI), de acuerdo con la Comisión, concede los préstamos generados por los compromisos que estipulan la Convención de Lomé y los acuerdos con los países del Mediterráneo. Recientemente, el Consejo de Ministros, en respuesta a las presiones de España y del Grupo de Río, tomó la decisión de extender la concesión de los préstamos del BEI a los países latinoamericanos. El monto disponible es de 250 millones anuales de ecu.

### 3. Líneas directrices

El nuevo reglamento del Consejo sobre la cooperación con países de ALA, confirma y amplía los lineamientos que orientaban la pasada cooperación. Entre las actividades que continuarán caracterizando la política de la Comunidad, se pueden citar dos: la ayuda financiera y técnica al desarrollo, y la cooperación económica.

Las primeras se orientan hacia los países más pobres de América Latina y del Asia. Pero el nuevo reglamento incluye también a los países que tienen un desarrollo relativamente mayor, casos en los cuales se deben especificar los sectores de intervención, tales como: la democratización y derechos del hombre; la prevención y reconstrucción en caso de calamidades; la lucha contra la droga; el ambiente y los recursos naturales; el fortalecimiento institucional, en especial de la administración pública; los experimentos pilotos en favor de las categorías más desfavorecidas de la población, especialmente de los sectores urbanos; y la

cooperación y la integración regional, con especial interés por las iniciativas que permitan la asociación de los países pobres con los relativamente adelantados.

La ayuda al desarrollo se otorga principalmente a los **target groups**, o sea, a los sectores más pobres, a las comunidades locales, a las mujeres, a la infancia, y a las minorías étnicas. Se reafirma la orientación "social" de la ayuda, para satisfacer las necesidades fundamentales de la población, tales como la instrucción y la salud. Se continúa poniendo particular énfasis en los proyectos de desarrollo rural y de mejoramiento de la nutrición. A éstos se suman los proyectos para el desarrollo de las ciudades pequeñas del sector rural, para el fomento de la ocupación —a través de las microempresas—, para la economía del sector privado y de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

Las actividades de la cooperación económica con interés recíproco, tienen distintos beneficiarios: instituciones públicas, administraciones descentralizadas, instituciones de investigación y formación, cámaras de comercio, empresas y cooperativas, comunidades locales, organismos no gubernamentales. Su objetivo es mejorar el contexto económico de manera que estimule el desarrollo de los operadores del mercado y especialmente de las PYME.

Además, la Comunidad interviene directamente para mejorar la competitividad de las empresas, facilitando los intercambios tecnológicos, promoviendo las inversiones, la actividad comercial y la asistencia técnica.

El nuevo reglamento incluye la ecología industrial y urbana y las tecnologías de los servicios en la cooperación económica. Da énfasis al incremento del intercambio, a las inversiones, a las transferencias de **know-how**, y considera necesaria la tutela de los derechos de la propiedad intelectual.

Tanto la cooperación para el desarrollo como la económica, han reafirmado su empeño a nivel regional por impulsar el comercio entre las distintas áreas, por reforzar las instituciones, y por respaldar tanto la integración como las políticas regionales. En 1994, la Comisión lanzó el programa de cooperación económica AL-Invest que cofinancia la organización de encuentros empresariales y la creación de Eurocentros de cooperación empresarial en todos los países latinoamericanos. Recientemente, después de la fase piloto se ha pasado a una segunda etapa de consolidación con un financiamiento de 40 millones de ecu durante los años 1996-1998.

Además de los aspectos a que se ha hecho mención, el nuevo reglamento introduce importantes cambios. En primer lugar, establece que el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales del hombre y la existencia de estructuras democráticas pluralistas y de administraciones públicas honestas, eficientes y justas, son la condición política necesaria para la concesión de cualquier ayuda. Tales "principios constituyen uno de los principales objetivos de la política de la Ayuda para el desarrollo (APD), porque son el fundamento para un desarrollo justo y duradero" (relación de la Comisión del 21 de octubre de 1992, sobre la actuación de la Resolución del Consejo de los países miembros, reunidos en la sede del Consejo el 28 de noviembre de 1991, referente a los derechos del hombre, la democracia y el desarrollo)<sup>16</sup>.

La adopción de tales objetivos ha requerido la realización de acciones positivas y de proyectos concretos destinados a sostener los procesos democráticos y las reformas institucionales y electorales, y a tutelar los derechos del hombre.

---

<sup>16</sup> Un ejemplo de tales medidas es la resolución expedida por la Comunidad el 3 de octubre de 1991, en la cual condenó el golpe de Estado de las fuerzas armadas en Haití contra el Presidente Aristide. La ayuda comunitaria fue suspendida inmediatamente, con excepción de la humanitaria y la de emergencia.

En segundo lugar, se incluye en el nuevo reglamento el problema del ambiente, que tiene una importancia prioritaria para la Comunidad y que en el ámbito de la cooperación tiene relevancia "transversal", es decir, forma parte de todos los proyectos. Por tal razón, en el reglamento se establece que el 10% de los recursos destinados a la ayuda se deben asignar a proyectos ambientales, en forma especial para la conservación de las selvas tropicales.

En tercer lugar, se da énfasis a la lucha contra la droga, la protección de la niñez, los problemas demográficos, y el mejoramiento de la situación de la mujer y de las minorías étnicas.

En cuarto lugar, se establece la programación quinquenal de los objetivos para los países o, eventualmente, para las regiones. El monto de los gastos programados para el período 1990-1995, asciende a 2 750 millones de ecu.

#### 4. Prioridades regionales

Entre las prioridades que por continentes, regiones y países, establece la CEE, los países de ALA obtienen las que se comentan a continuación.

En la distribución por continentes, más del 70% de la ayuda se destina al Asia, especialmente a través de la cooperación para el desarrollo. América Latina obtuvo más ayuda humanitaria que el Asia y una cooperación económica igual.

En América Latina, la región más beneficiada ha sido América Central. Después de ella, la zona andina. La prioridad dada a los países más pobres ha significado una mayor cooperación para el desarrollo de estas dos regiones. Ambas concentraron más del 90% de la cooperación financiera y técnica, y más del 65% de las ayudas alimentarias de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y del Sistema de estabilización de los ingresos de las exportaciones (Stabex).

Los demás países de la región, que ostentan niveles de desarrollo intermedio, recibieron aparte de la cooperación económica ayudas humanitarias.

Los países más beneficiados en América Central fueron Honduras y Nicaragua. Este último recibió sobre todo ayuda alimentaria y a través de las ONG. En la región andina se beneficiaron Bolivia y Perú, y entre los países en desarrollo intermedio, Chile, país que recibió especialmente ayuda alimentaria y de las ONG.

Los principales beneficiarios de la cooperación económica son México, Brasil, Argentina y los países andinos, con excepción de Bolivia.

El nuevo reglamento confirma la prioridad que se le otorga a los países pobres, sin excluir a los de desarrollo intermedio, que pueden acceder a la cooperación financiera y técnica. Esto hace prever un mayor empeño de la UE respecto a estos países, sobre todo si se toma en cuenta su creciente compromiso con la cooperación económica. En ese sentido, serán los países que presentan las mejores condiciones macroeconómicas y el mayor crecimiento del sector privado los que atraerán los intereses de las empresas europeas y, por consiguiente, los recursos de la Unión Europea.

## 5. Instrumentos de la cooperación y prioridades sectoriales

La CEE utiliza diversos instrumentos para operar en los países de ALA. El principal está constituido por las ayudas financiera y técnica, en las cuales se incluyen las donaciones para financiar proyectos y programas específicos o sectoriales. Otorga también ayuda mediante el suministro de productos (**commodity aid**), y concediendo créditos a los beneficiarios finales del respectivo proyecto.

La **commodity aid** es una forma de transferencia rápida de bienes que se venden posteriormente en el mercado local. Lo que se recauda con su venta se utiliza para cubrir los costos y constituir fondos de contrapartida. En cuanto a los créditos a los beneficiarios finales del proyecto, con el reembolso de las deudas se constituyen fondos rotativos.

Los sectores privilegiados por la ayuda son: la agricultura, especialmente los proyectos de infraestructura, comercialización, producción y desarrollo rural, y los servicios sociales, tales como la distribución de agua potable, la educación, la salud (ver cuadro 2).

Otro de los instrumentos de cooperación son las ayudas alimentarias, que han alcanzado niveles excepcionales en Nicaragua, Perú y Chile. Esta ayuda es considerada "normal" cuando no se otorga en situaciones de emergencia.

Esta modalidad ha recibido numerosas críticas, porque se considera que frena el desarrollo rural y modifica los precios de los alimentos. Debido a ello, la Comunidad optó por incluirla en programas de desarrollo agrícola, prestando atención a la venta y distribución de los productos.

Los microproyectos de las ONG son financiados por la Comunidad, porque reconoce la capacidad que poseen estas organizaciones para vincularse con los **target groups**, y porque a través de ellas se ayuda a los sectores más pobres de los países que por razones políticas no pueden obtener ayudas oficiales, como era el caso de Chile.

El Stabex es un instrumento creado por la Convención de Lomé, que actúa como caja de compensación para las variaciones de los precios de 49 productos de base, seleccionados en forma conjunta por la Comunidad y los países de ACP. Los recursos que se transfieren a través del Stabex se destinan a impulsar el sector productivo en crisis o a promover su diversificación. Tal ayuda se destina a los países del Caribe, y también recientemente a Haití y a la República Dominicana, países que en 1989 entraron a formar parte de la IV Convención de Lomé. En Asia la recibieron Bangladesh, Nepal, Laos y Yemen del Norte.

Los proyectos para la promoción comercial fueron uno de los instrumentos de la cooperación económica más utilizados durante el período de 1976-1989, para la diversificación de los productos. También se les usó para transferir **know-how** a los servicios públicos que sirven de apoyo a los operadores económicos locales, para favorecer el acceso al mercado europeo, y para realizar estudios de mercado, de desarrollo de productos, de organización de la producción y de comercialización. La cooperación económica incluye, además, los sectores energéticos, la promoción industrial y de inversiones, la formación y la cooperación científica y técnica. Esta última se da a través del programa comunitario Ciencia y tecnología al servicio del desarrollo.

Cuadro 2  
**ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA, DE 1976 A 1989**  
 (En millones de ecu)

Sector	Compromisos	Número de proyectos	%
<b>Agricultura</b>	<b>1 745</b>	<b>258</b>	<b>72</b>
Planificación y estrategia alimentaria	12	2	
Apoyo a la reforma agraria	90	8	
Infraestructura	453	59	
Producción/Comercialización	453	79	
Servicios de apoyo a la producción	219	26	
Investigación agrícola	103	41	
Desarrollo rural, microproyectos de irrigación	374	43	
<b>Selvas/Medio ambiente</b>	<b>49</b>	<b>9</b>	<b>2.0</b>
<b>Pesca</b>	<b>100</b>	<b>25</b>	<b>4.1</b>
<b>Industria, artesanía y comercio</b>	<b>60</b>	<b>12</b>	<b>2.4</b>
<b>Servicios sociales</b>	<b>205</b>	<b>34</b>	<b>8.4</b>
Distribución de agua potable	93	17	
Energía	33	7	
Hábitat	0.5	1	
Educación	46	4	
Sanidad	33	5	
<b>Infraestructura general</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>1.2</b>
<b>Reconstrucción por causa de catástrofes</b>	<b>103</b>	<b>25</b>	<b>4.2</b>
Acciones a favor de refugiados	11	4	0.4
Asistencia técnica y apoyo a las instituciones	32	16	1.3
Reestructuración económica	43	1	1.7
Preparación, administración y control	59	2	1.7
<b>Total</b>	<b>2 438</b>	<b>289</b>	

Fuente: Comisión de la Comunidad Europea, 1991.

El ECIIP es uno de los instrumentos más novedosos utilizados por la CEE. A través de él, se promueven las **joint ventures** y se estimula a las pequeñas y medianas empresas para evaluar posibles inversiones y para contactar a eventuales socios en América Latina. Desde 1988 a 1992 este programa ha financiado proyectos por un monto total de 48 millones de ecu. En

particular, en 1992 se aplicaron 6.1 millones de ecu a proyectos en América Latina, especialmente en los sectores agrícola y de pesca, de procesos primarios y manufacturas.

Además, se apoyan proyectos que vayan en respaldo de instituciones con objetivos de integración regional, como la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Banca Centroamericana de Integración Económica y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Recientemente, dentro del Comité consultivo conjunto Comisión Europea/Grupo del Mercado Común del Mercosur, la Comisión anunció el otorgamiento de 15 millones de ecu para la realización de programas de cooperación en los sectores aduaneros, de normas técnicas y agricultura. También, firmó dos convenciones para sostener el Secretariado Administrativo y la Presidencia del Mercosur.

Para proteger el medio ambiente, hasta 1989 se habían destinado pocos recursos —1 millón de ecu en América Latina—, pero en el futuro esa área concentrará parte importante de ellos. Así lo establece el nuevo reglamento.

Las ayudas humanitarias, a través de las cuales se conceden las ayudas de urgencia y las alimentarias de urgencia, movilizan recursos para atenuar las dificultades a que son sometidas las poblaciones afectadas por catástrofes naturales. Igualmente, se realizan programas para ayudar a los refugiados —en América Central—, para luchar contra la droga —Bolivia, Colombia y Argentina—, y contra el SIDA.

## 6. Conclusiones

De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Maastricht, la Comunidad está orientada a consolidar los procesos de integración y de crecimiento de los recursos destinados al fortalecimiento interno. Debe, por lo demás, afrontar el ingreso de los países del Este europeo, hecho que influirá en sus relaciones externas.

El Tratado obliga también a los países miembros a establecer una política exterior y de seguridad común. Para la cooperación en el desarrollo se aplica el principio de la "subsidiariedad", según el cual no se transfieren a la Comunidad aquellas actividades que sean realizadas por un país en forma eficaz. Por tal razón, en el artículo 130 U del Tratado, se establece que la cooperación para el desarrollo de la Comunidad integra la realizada por los países miembros.

El 18 de noviembre de 1992, el Consejo de Desarrollo aprobó la "Declaración Horizonte 2000". Impone a los países miembros la obligación de coordinar las políticas, la observación de los objetivos y de las prioridades comunes —desarrollo social y económico sustentable, consolidación de la democracia y respeto de los derechos y libertades fundamentales del hombre, y relevancia de los países más pobres— de la cooperación. Se consignó, además, que dicho Consejo de Desarrollo debe adoptar los instrumentos adecuados para mejorar la coordinación de las políticas. Para los países de ALA, tal función la realiza el Comité ALA, de acuerdo con el nuevo reglamento para la cooperación.

Pero la coordinación, que hasta el momento deja mucho que desear, es un problema que no tiene fácil solución, dada la diversidad de formalidades y de objetivos de las distintas cooperaciones.

Para finalizar, se señalan a continuación las oportunidades que la Comunidad ofrece a los países latinoamericanos.

- a) A pesar de que las regiones centroamericana y andina son las prioritarias de la CEE, no excluyen a los países relativamente adelantados que pueden obtener ayudas financieras y técnicas en sectores específicos. Para dichos países están además disponibles crecientes recursos de la cooperación económica.
- b) Los beneficiarios finales de los proyectos y de los programas de cooperación deben ser preferentemente las clases más pobres del sector rural, de las pequeñas ciudades y de los barrios marginados de las grandes ciudades.
- c) La Comunidad destina recursos crecientes al sector de la cooperación económica y a los proyectos tendientes a la integración regional. Es importante recordar la utilización del programa ECIIP y del nuevo programa AL-Invest, que favorecen la creación de empresas mixtas y la transferencia de tecnología.
- d) El 10% de los recursos comunitarios se destina al medio ambiente y a la conservación de las selvas tropicales. En tal renglón se pueden incluir los proyectos de ecología industrial.
- e) Aun cuando el marco institucional de la política de cooperación para el desarrollo de la CEE es claro y definido, últimamente se ha notado una disminución de la capacidad para concretar programas y proyectos de cooperación, dado que las obligaciones oficiales han aumentado. Por tal motivo la Comunidad está licitando con entidades externas la gestión de programas y proyectos. La Dirección General I—Relaciones Externas, es la sección competente para América Latina.
- f) Todos los financiamientos comunitarios se otorgan a través de donaciones. Para ellas se dispone actualmente de un presupuesto de 2 750 millones de ecu, monto que se fija cada cinco años, según lo previsto en el nuevo reglamento. Por otra parte, desde 1993 el BEI puede otorgar préstamos también a los países latinoamericanos, para lo cual dispone de una línea de crédito de 250 millones anuales de ecu.
- g) Por último, se destaca la importancia de las ayudas alimentarias. Durante el período comprendido entre 1976 y 1989 representaron más de la tercera parte de la ayuda total dada por la CEE a América Latina. Existe la necesidad de mejorar su administración y hacerlas compatibles con las políticas de desarrollo rural.

## **B. LA COOPERACIÓN INDIVIDUAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **1. ALEMANIA**

La cooperación alemana para el desarrollo cuenta con una importante participación del sector privado y con una variedad de instrumentos. En ella participan, además, los distintos sectores de la economía y el Estado, que a su vez organiza y promueve las diferentes formas de ayuda.

La participación del Estado y el sector privado, junto a las iglesias —católica y luterana—, las fundaciones de los partidos políticos, las ONG y los grupos de presión —los "verdes", principalmente—, han dado origen a uno de los sistemas de cooperación más complejos y perfeccionados de su género, que sirve de modelo a otros países industrializados.



La cooperación alemana se diferencia de la de los demás países por razones históricas. Alemania no sólo perdió con el Tratado de Versalles de 1918 las pocas colonias que poseía, sino que como además fue derrotada en la Segunda Guerra Mundial creó instrumentos e instituciones que en su primer momento le sirvieron para promover el desarrollo interno, y posteriormente el desarrollo de los países del Tercer Mundo, pues los transformó en organismos de cooperación.

Durante las cuatro décadas que lleva de existencia, la cooperación alemana ha incrementado paulatinamente sus montos. Al mismo tiempo, ha aumentado las condiciones exigidas para el otorgamiento de la ayuda. Durante el mismo lapso, las ONG se volvieron más flexibles y creció la importancia dada a la participación empresarial.

Pero a pesar del incremento de los montos destinados a la cooperación, a América Latina no le ha correspondido un aumento paralelo. Incluso, en los últimos años han disminuido progresivamente los volúmenes destinados a ella, como consecuencia de la reducción de los flujos comerciales y de las inversiones alemanas.

Finalmente, la unificación alemana y las crecientes relaciones con Europa del Este han causado una desviación de los flujos de ayuda hacia dichas áreas, en desmedro de los recursos destinados a los países en vías de desarrollo (PVD).

a) *Modelo organizativo de la cooperación alemana*

La institución responsable de la cooperación es el Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico (BMZ), que desde 1961 dirige la política del sector. El Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Finanzas desempeñan también funciones de cooperación. El primero otorga ayudas de emergencia, y el segundo créditos de ayuda por montos superiores a los 5.5 millones de dólares.

El Ministro Federal para la Cooperación es asesorado por dos secretarías de Estado —una cubre exclusivamente las relaciones con el parlamento— y por tres direcciones ministeriales. Desde 1972, ejerce todas las funciones de la cooperación siguiendo las pautas establecidas por el Gobierno Federal. No participa, sin embargo, en la ejecución de los proyectos ni en la realización de los programas de cooperación.

Las funciones del Ministerio Federal para la Cooperación son: i) programar y negociar acuerdos y convenios; ii) financiar y coordinar con entes privados y ONG alemanas la educación para el desarrollo en el país y en el exterior; iii) contactar a los demás donantes (países y organismos internacionales); iv) ejercer un control político, técnico y económico de la utilización de los recursos, y v) determinar con el Ministerio de Economía el presupuesto anual de la cooperación y su distribución.

Por su parte, las agencias especializadas que se encargan de los distintos mecanismos de la cooperación son: i) la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ); ii) el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KFW), y iii) la Sociedad Financiera Alemana para las Inversiones en Países en Desarrollo (DEG).

i) La Agencia Alemana de Cooperación Técnica ejecuta e implementa los proyectos oficiales de cooperación bilateral. Sus actividades son la asistencia técnica, económica y organizativa, y el mejoramiento previo de las condiciones necesarias para su aplicación. Dichas actividades <sup>17</sup> las ejecuta directamente o las subcontrata con organismos públicos y privados.

---

<sup>17</sup> Los servicios que presta son los siguientes: envía y financia asesores, instructores y personal especializado; efectúa estudios de factibilidad y evaluación de proyectos; suministra equipos y materiales; subvenciona y paga sueldos a especialistas locales o de otros países, contratados para los

Cuando opera directamente en los países en desarrollo requiere de la autorización previa del Gobierno, y usa fondos propios —en cuantía limitada— para financiar políticas de desarrollo. Su intervención se adapta a las necesidades y a las potencialidades de cada país, y es casi siempre a título gratuito. Sus sectores prioritarios son aquellos en los cuales cuenta con mayor experiencia.

ii) El Instituto de Crédito para la Reconstrucción se creó para distribuir los créditos del Plan Marshall. Actualmente, es la entidad central de crédito en el país y en el exterior. Como es el banco de desarrollo del Gobierno, le sirve de instrumento principal para la cooperación con los países del Tercer Mundo. Destina los fondos de la cooperación al financiamiento de inversiones fijas que contribuyan a un mayor aprovechamiento e incremento del potencial productivo de los países beneficiados.

Sus finalidades son las siguientes: realizar programas de inversión en los sectores agropecuario, de infraestructura y de servicios; refinanciar bancos locales y regionales de fomento; otorgar préstamos bajo la forma de **commodity aid**; financiar el personal de entidades locales que ejecuten los proyectos, y financiar el adiestramiento y la capacitación del personal nacional necesario para poner en marcha los proyectos.

Sus recursos provienen de la emisión de títulos, de préstamos obtenidos en el mercado de capitales y a través del fondo gubernamental.

iii) La Sociedad Financiera Alemana para las Inversiones en Países en Desarrollo trabaja como una empresa privada y ha adoptado el modelo de una "corporación financiera de desarrollo". Se define como un instituto de financiación y asesoría para las inversiones privadas directas en países en desarrollo. Sus fondos están constituidos por las asignaciones del Gobierno, por préstamos de instituciones financieras, por la venta de acciones, y por ingresos propios.

Su objetivo es el fomento de la inversión alemana en países del Tercer Mundo y el impulso a las pequeñas y medianas empresas. A pesar de que no impone particulares restricciones, tiene dificultades para encontrar proyectos adecuados.

#### b) *Líneas directrices de la política de cooperación*

La política alemana de cooperación, cuyos ejes son la asistencia técnica, financiera y de personal, forma parte de la "política de desarrollo" y no, como en otros países, de la "política exterior". Sin embargo, no es totalmente independiente. Excepcionalmente, se presentan ocasiones en las cuales priman las razones políticas y no las de cooperación, como es el caso de la ayuda otorgada a Turquía.

La cooperación alemana privilegia los países con pobreza absoluta, tiene por objetivos la lucha contra la pobreza, la protección del ambiente y la educación. Da énfasis, además, a la creación de mercados competitivos, al apoyo del sector empresarial privado y al desarrollo de los recursos humanos. Otorga especial importancia a la protección ambiental, por la significación que ésta tiene a nivel mundial, destinándole cuantiosos recursos.

---

proyectos; realiza formación profesional y cursos de perfeccionamiento en el país y en otras naciones industrializadas; apoya la creación de organismos de fomento a la producción, al crédito y a las ventas; realiza proyectos para incrementar la eficiencia de las comunicaciones y de las estructuras administrativas y de servicios, y otorga aportes financieros para proyectos y programas locales.

En octubre de 1991 se establecieron los criterios que determinan las líneas directrices de la política de cooperación, los cuales son sustancialmente los siguientes: i) respeto de los derechos humanos; ii) participación popular en los procesos políticos y de toma de decisiones; iii) respeto de la ley; iv) creación de un sistema económico **market friendly**, y v) orientación de las actividades del gobierno hacia el desarrollo.

Además, se incluye como condición para la concesión de ayuda, la reducción de los gastos militares en los países en vías de desarrollo. La aplicación de este criterio implica la reducción de las ayudas a la India, China, Indonesia, Pakistán y Marruecos, países que están incluidos en el grupo de los más beneficiados por la cooperación. En cambio, en América Latina produce el efecto contrario, es decir, un aumento de la ayuda. Un caso específico es el de Nicaragua.

Alemania, por lo demás, condiciona el otorgamiento de la ayuda a la aprobación de las reformas económicas para el pago de la deuda externa y a la adopción de las medidas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de las clases más desfavorecidas. Pero, a pesar de que ha adoptado los mencionados criterios, y no obstante que desea continuar con la política de cooperación, ésta se ve afectada por los problemas económicos surgidos a raíz de la unificación y de la participación de la ex Alemania oriental en la economía de mercado. Parte de los fondos fijados para la ayuda se destinan no a ella, sino al reequilibrio interno. Además, la atención otorgada a la ex República Democrática Alemana y a los países del Este europeo, genera modificaciones importantes tanto en la distribución de los capitales como en las inversiones privadas.

c) *Prioridades regionales*

Los países son clasificados por la cooperación alemana como: seriamente afectados, menos desarrollados, de nivel medio, avanzados, países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y países europeos menos desarrollados (Turquía, Portugal, ex Yugoslavia y Grecia). Recientemente se han agregado los países de Europa Central y Oriental, y las repúblicas de Asia Central y del Cáucaso.

La ayuda alemana es muy diversificada. En 1989 benefició a 130 países, y continúan gozando de ella más de 100 países en el mundo. Tal hecho ha significado el surgimiento de muchas críticas que Alemania considera infundadas, ya que su ayuda no está casi nunca condicionada por razones políticas, ni mucho menos por razones de vinculación histórico-colonial. Esta afirmación se comprueba si se analizan las fluctuaciones de los flujos destinados a la ayuda por regiones y países; dada su diversidad se excluye la influencia política, la que se presenta sólo en casos excepcionales.

Como ejemplo se citan los siguientes datos. En África, una de las regiones más beneficiadas por la cooperación alemana es la del Sahara del Sur. A ella se le otorgó, entre 1980 y 1991, la cuantía más elevada de ayuda. Sin embargo, durante los años 90 las regiones de Medio Oriente, África del Norte y Europa del Sur han superado a África del Sahara del Sur como principal receptor de la ayuda alemana. Dicho cambio se debió principalmente a las intervenciones humanitarias en la ex Yugoslavia. En Asia, privilegia a la India, China e Indonesia, y, en Europa, a Turquía. En volumen menor, ha beneficiado al Medio Oriente y al África del Norte: Israel, Irán, Egipto, Marruecos y Túnez (ver cuadro 3).

En cuanto a América Latina, los cambios políticos producidos en esa región han determinado modificaciones en la actitud de Alemania. Durante los años 70 la ignoraba casi totalmente. Con posterioridad y en forma paulatina ha aumentado su interés político en ella, pero tal hecho no ha determinado un incremento en la ayuda dirigida a la región ni la ha

equiparado a la recibida por otras regiones. Los países latinoamericanos más beneficiados con dicha ayuda son Perú, Bolivia, Brasil y Venezuela.

Cuadro 3  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA**  
 (En porcentaje del total de las erogaciones brutas)

Regiones	1980-1981	1985-1986	1992-1993	1992-1993 En millones de dólares <sup>b</sup>
África del Sahara del Sur	29.2	31.1	26.5	2 061
Asia Central y del Sur	20.4	18.7	12.6	586
Otra Asia/Oceanía	9.3	14.2	9.7	735
Medio Oriente y África del Norte <sup>a</sup>	29.5	22.9	38.8	793
América Latina	11.7	13.1	12.4	595

Fuente: CAD/OCDE.

<sup>a</sup> Incluye montos destinados a Europa del Sur.

<sup>b</sup> Incluye las contribuciones netas otorgadas a través de las organizaciones multilaterales.

d) *Prioridades sectoriales*

En 1991 la asistencia técnica representó el 37% de la ayuda total (ver cuadro 5).

Alemania privilegia el sector de las infraestructuras sociales (representa casi el 24% de la ayuda total en 1992) y en particular los proyectos para la educación; en seguida, la distribución de la ayuda se concentra en los sectores de la producción y de las infraestructuras económicas. En los últimos años ha crecido particularmente la ayuda de emergencia (10% en 1992), y también los programas para la reducción de la deuda (ver cuadro 4).

Otros sectores prioritarios contemplados según los nuevos criterios de la política de cooperación, son la conservación del medio ambiente y la participación de la mujer. Al primero de ellos se le asignarán recursos considerables, pues se ha creado un plan especial de protección del medio ambiente, al cual se han destinado 1.5 mil millones de marcos, dirigidos especialmente a la conservación de las selvas tropicales.

Cuadro 4  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA EN 1992**  
*(En porcentaje del total de los compromisos)*

<b>Infraestructura social y administrativa</b>	<b>23.8</b>	<b>Multisector</b>	<b>4.2</b>
Educación	3.0	<b>Ayuda programada</b>	<b>6.7</b>
Salud y población	1.8	<b>Reducción de la deuda <sup>a</sup></b>	<b>14.1</b>
Planificación y administración pública	1.8	<b>Ayuda alimentaria</b>	<b>2.7</b>
Otros (incluye proyectos hídricos)	7.2	<b>Ayuda de emergencia</b>	<b>10.2</b>
		<b>Gastos administrativos</b>	<b>3.5</b>
<b>Infraestructura económica</b>	<b>13.3</b>		
Transporte y comunicaciones	7.9	<b>No especificado, más</b>	
Energía	5.4	<b>contribución de agencias</b>	
Otros	-	<b>privadas</b>	<b>7.5</b>
<b>Producción</b>	<b>14.0</b>		
Agricultura	5.1		
Industria, construcción y minas	7.7		
Comercio, turismo, bancos	1.2		
Otros	-	<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CAD/OCDE

<sup>a</sup> Incluye cancelación de deuda no-APD

Cuadro 5  
**EROGACIONES NETAS DE AYUDA**  
*(En millones de dólares)*

Ayuda para el desarrollo (APD)	1980-1982	1990	1991	1992	1993
<b>A. Bilateral (1+2)</b>	<b>2 278</b>	<b>4 479</b>	<b>4 575</b>	<b>5 242</b>	<b>4 517</b>
1. Donaciones	1 645	4 525	3 923	4 449	3 614
Asistencia técnica	913	1 805	1 733	1 990	1 941
Ayuda de emergencia		45	415	680	550
2. Créditos	633	-46	652	793	903
<b>B. Multilateral (1+2)</b>	<b>1 022</b>	<b>1 841</b>	<b>2 315</b>	<b>2 341</b>	<b>2 437</b>
1. Donaciones	595	1 111	1 627	1 578	1 503
CEE	427	784	1 225	1 189	1 133
2. Suscripción de capital	424	741	699	776	946
Ayuda directa en inversiones	316	524	575	648	612
Bancos regionales de desarrollo	52	203	111	68	299
<b>Total APD (A+B)</b>	<b>3 300</b>	<b>6 320</b>	<b>6 890</b>	<b>7 583</b>	<b>6 954</b>

Fuente: CAD/OCDE.

El otro sector, o sea la participación de la mujer en los procesos de desarrollo y en el control del crecimiento demográfico, fue incrementado recientemente a raíz de la aprobación de varios programas para la planificación familiar. En general, los proyectos de este sector se orientan al mejoramiento de la situación social, de la salud y de la instrucción de la mujer.

La cooperación también ha privilegiado a los países de mayor desarrollo relativo con créditos mixtos —de ayuda, más créditos a la exportación— que han incrementado las infraestructuras, las industrias manufactureras y las inversiones en ellas.

e) *Cooperación bilateral*

En la cooperación alemana se requiere la formulación precisa de los proyectos y programas para la concesión de la ayuda. Las decisiones al respecto le corresponden al BMZ. Se precisa del acuerdo y la decisión del Gobierno para los casos políticos, y para aquellos en que la cuantía de la ayuda supere las facultades del BMZ al respecto.

i) *Ayuda financiera.* Ésta consiste, fundamentalmente, en: i) donaciones; ii) préstamos a bajo interés (0.75%) para los países con ingresos per cápita inferiores a 940 dólares, a 40 años plazo y 10 años de gracia; y iii) préstamos con un interés standard (2%) y a 30 años plazo.

En los últimos años las donaciones han disminuido, aunque dentro de dicha categoría ha aumentado notablemente la ayuda de emergencia: de 45 millones de dólares en 1990 a 550 en 1993, como consecuencia especialmente de los problemas surgidos en la ex Yugoslavia y en África. La asistencia técnica continúa siendo un gasto importante dentro de la cooperación para el desarrollo. En esa área, la GTZ interviene en 29 campos de acción prioritaria<sup>18</sup>.

Por otra parte, los créditos disminuyeron considerablemente hacia fines de los años 80, registrándose erogaciones netas negativas en 1990, a causa del problema de la deuda. Durante los años 90, a continuación de los programas de reestructuración y condonación de la deuda, volvió a funcionar la distribución de créditos hacia países que tienen efectivamente la capacidad de reembolso (ver cuadro 5).

Alemania optó, desde 1978, por cancelar las deudas de 25 países por un total de 4.3 millones de marcos, cancelación que, entre 1988 y 1989, ascendió a 3.1 mil millones de marcos. En 1992 alcanzó el nivel de 620 millones de dólares. Entre 1978 y 1988, concedió créditos mixtos a través del KfW por un total de 8.6 mil millones de marcos, utilizados por los países de nueva industrialización (PNI) y por los de mayor desarrollo relativo.

ii) *Programas especiales de transferencia de tecnología.* Las acciones de transferencia de tecnología se realizan a través de los programas tecnológicos y del **Business Cooperation Programme**.

Los primeros cubren el 50% de los gastos en que incurren las sociedades alemanas que transfieren tecnologías a los países en desarrollo. Las sociedades interesadas obtienen

---

<sup>18</sup> La GTZ interviene en: las instituciones rurales, la producción agrícola, forestal y maderera, la pesca, las agroindustrias, los servicios médicos centrales, las tecnologías apropiadas, las asesorías para la planificación y cooperación industrial, las ciencias universitarias, las instituciones públicas, el desarrollo rural, la protección vegetal, la producción y la sanidad animal, la mecanización de los suelos y la irrigación, los servicios básicos de salud, el desarrollo regional y urbano, los recursos energéticos, el transporte, los medios de comunicación, la pequeña y mediana industria, la educación integrada rural y urbana, la formación profesional, la alimentación y la nutrición, el uso de los satélites, el control de la calidad, la meteorología, los recursos hídricos y el deporte escolar y de masas.

préstamos hasta por 1.3 millones de dólares al 2.5%, a 15 años plazo. A fines de 1987, los créditos otorgados para 87 proyectos ascendieron a 106 millones de marcos.

El **Business Cooperation Programme** surge de la promoción de la cooperación tecnológica y como resultado de la colaboración entre el GTZ y la DEG. Cuando este programa fue revisado y ampliado, se incluyeron en él los servicios de transferencia de **know-how** técnico y administrativo, de desarrollo y de nuevos mercados, para ser prestados a través de convenios de cooperación a largo plazo con empresas alemanas. Incluye, además, servicios adjuntos para las **joint ventures**.

La DEG se asocia con empresas alemanas que intervienen directamente en los países en vías de desarrollo, las apoya financieramente, las asesora, e impulsa la creación de **joint ventures** entre inversionistas alemanes y del país en desarrollo. En estos casos financia el proyecto común. La DEG participa en la empresa como socio minoritario y comparte el riesgo de la misma. Su inversión es a largo plazo. Cuando la **joint venture** respectiva es capaz de autosostenerse, la DEG puede vender su participación para financiar otras iniciativas. Generalmente, éstas se concentran en la industria manufacturera y en los servicios. En 1987, la participación de la DEG en empresas privadas ascendió a 147 millones de marcos.

En cuanto a la vinculación de la ayuda, la impuesta por Alemania es una de las más altas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Sus fuentes internas exigen una vinculación del 50% de la ayuda total. Pero si a ésta se le agrega la que se otorga a través de la **advance competitive bidding** —que aprueba la cooperación una vez celebrado un contrato internacional, previa licitación adjudicada a una firma alemana—, dicho porcentaje aumenta considerablemente.

Otra especie de condicionamiento es el que imponen los **quick disbursements**, que constituyen una forma de cooperación bilateral sujeta a la adopción de programas o planes de ajuste estructural en los países destinatarios de ella. Esta modalidad de cooperación también la ha adoptado Holanda.

f) *Cooperación multilateral*

La ayuda alemana para el desarrollo se canaliza también a través de los organismos multilaterales. Junto con Holanda y el Reino Unido, está presente en el Banco Mundial, en la CEE, en el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), en los bancos regionales, en las agencias de las Naciones Unidas; es decir, en todos los organismos multilaterales. A pesar de esta participación, los fondos destinados a ella alcanzan sólo a alrededor del 30% de los flujos totales, y son menores que los destinados a la cooperación bilateral.

En el campo multilateral, es el BMZ el que toma las decisiones sobre la asignación de las cuotas a los organismos internacionales; representa al Gobierno en los foros multilaterales y sirve de enlace con los países donantes. Ejerce, además, las mismas funciones de control económico, político y administrativo que desempeña a nivel bilateral.

La CEE y en especial el FED, son los socios multilaterales preferidos de Alemania; a éstos le siguen el Banco Mundial, las Naciones Unidas —el PNUD en particular— y los PMA.

Las tasas de retorno de las iniciativas multilaterales alemanas son muy altas, por cuanto las empresas alemanas poseen una competitividad que les permite vencer frecuentemente en las licitaciones de las agencias multilaterales.

g) *Conclusiones*

La cooperación de este país, aparte de que goza de una coherencia interna en sus objetivos y en la utilización de los instrumentos y de los agentes de cooperación respectivos, complementa en forma estricta sus políticas de desarrollo y de economía internacional. Esta organización le permite intervenir en forma diversa y apropiada en los distintos países que gozan de su asistencia.

Como seguramente Alemania destinará en el presente decenio gran parte de sus recursos a la solución de los problemas surgidos por la unificación, no aumentarán los flujos de ayuda en los años venideros.

- i) A pesar de que Alemania no incluye la América Latina en sus prioridades geográficas, es uno de los países europeos que mayormente contribuye a su desarrollo —su aporte alcanzó a alrededor de 600 millones de dólares en 1992—1993— a través de la ayuda pública. Los principales beneficiarios de ella son el Perú, Bolivia, Brasil y Venezuela. Sin embargo, dado el volumen de sus recursos y la diversificación de su ayuda, todos los países latinoamericanos son sus potenciales beneficiarios.
- ii) Las comunidades más pobres son los destinatarios privilegiados de tal ayuda. Junto a los **target groups**, pueden beneficiarse de ella las entidades públicas y universitarias, y las empresas y sindicatos interesados en el intercambio de **know-how**, tecnología y asistencia técnica. Además, como al sector privado se le ha otorgado un puesto relevante en los nuevos criterios que regulan esta cooperación, los países latinoamericanos pueden encontrar en Alemania un interlocutor atento a los proyectos que se le presenten para estimular el crecimiento de las PYME y de las microempresas, o para apoyar a las instituciones públicas que favorezcan y orienten la propagación de las empresas y la libre iniciativa.
- iii) Como Alemania interviene en diversos sectores y en distintas zonas geográficas, la aceptación o rechazo de un proyecto depende especialmente de su presentación, de su coherencia, de la claridad de los objetivos, y de los parámetros que se utilicen para evaluar los resultados. Por lo tanto, las entidades latinoamericanas que deseen presentarle proyectos deben, además de cuidar su presentación, seleccionar y elaborar con mucha precisión aquellos que concuerden con los criterios rectores de la cooperación germana.
- iv) Aunque Alemania puede atender cualquier solicitud de proyecto sectorial, cabe señalar que el problema del ambiente está adquiriendo una importancia fundamental. Otro tema que también se destaca es el de la participación de la mujer en los procesos de desarrollo y en el problema demográfico.  
  
Además, es conveniente tener presente que este país cuenta con una gran capacidad para transferir tecnología, prestar asistencia técnica y apoyar las iniciativas empresariales comunes a través de la Sociedad Financiera para las Inversiones en los Países en Vías de Desarrollo (DEG).
- v) El ordenamiento institucional de la cooperación alemana es heterogéneo y eficiente. La entidad matriz es el Ministerio de la Cooperación al Desarrollo Económico (BMZ).
- vi) Actualmente, Alemania está aumentando los créditos a los países que tienen capacidad de reembolso, y la ayuda de emergencia, como consecuencia de los conflictos surgidos en la ex Yugoslavia y en África. También continúa siendo importante el canal de la asistencia técnica.



- vii) Como además Alemania sobresale por su participación en todas las organizaciones multilaterales, los países latinoamericanos tienen mayores probabilidades de obtener tales recursos a través, por ejemplo, de los bancos regionales que operen en América Latina.

## 2. ESPAÑA

Este país tiene una peculiar política de cooperación, pues reconoce abiertamente que los recursos destinados a ella no deben sustraerse del crecimiento de la economía española, y tienen a su vez que producir ingresos que contribuyan directa o indirectamente al crecimiento económico interno y al aumento del empleo en el país.

A diferencia de la CEE y de los demás países en estudio, la cooperación española se orienta hacia la América Latina por razones históricas y culturales. Hace de ella un socio privilegiado, asignando a la cooperación un monto de recursos que es inferior sólo al destinado por Alemania.

### a) *Modelo organizativo de la cooperación española*

España inició las actividades de cooperación en los años 70 y las organizó formalmente en 1985, con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Relaciones Exteriores. "La SECIPI tiene como tarea la dirección, programación, control y evaluación de las actividades que los órganos departamentales del Ministerio de Relaciones Exteriores desarrollen en materia de cooperación internacional a nivel cultural, económico, científico y técnico; tiene además a su cargo la coordinación de las actividades que en este campo desarrollen otros órganos de la Administración pública" (artículo 6 del Decreto 1458, de 1985).

En 1986 se constituyó además la Comisión Interministerial para la Cooperación Internacional, que es un organismo de apoyo a los distintos departamentos que trabajan en la cooperación. Posteriormente, en 1988, la SECIPI se reestructuró y fue creada la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), de la cual forman parte tres institutos responsables, operando cada uno en un área geográfica específica. Ellos son: el Instituto de Cooperación con Iberoamérica (ICI); el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA), y el Instituto de Cooperación al Desarrollo (ICD), que coordina la política de desarrollo hacia las demás regiones del mundo.

El objetivo principal de la AECI se orienta a estimular el crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en desarrollo de América Latina y del mundo árabe. Sus funciones son: promover, coordinar y realizar programas y proyectos de cooperación económica, cultural, política y científica; promover y apoyar la realización de programas que tengan las finalidades arriba mencionadas y sean ejecutados por organismos públicos o privados, nacionales o internacionales; elaborar y difundir estudios sobre los países en desarrollo; participar en la difusión y defensa del idioma español y de los demás idiomas ibéricos, y desempeñar, en el marco legislativo existente, cualquier otra tarea que pueda contribuir a estos esfuerzos.

Como el Ministerio de Economía y Comercio desempeña actividades relacionadas con la cooperación cuando gestiona los créditos de ayuda a través del Comité interministerial, tal hecho genera conflictos con la SECIPI.

En 1988 se constituyó la Compañía de Financiamiento al Desarrollo (COFIDES), con el objetivo de "promover la presencia de nuestro sector privado en los países en desarrollo, tanto para incentivar la producción de éstos como para promover la penetración de bienes, servicios y tecnología española" (Boletín del Senado, 15 de abril de 1988).

b) *Líneas directrices de la política de cooperación*

A fines de 1987, el Consejo de Ministros aprobó las "Líneas directrices de la política de cooperación al desarrollo", que a continuación se resumen.

El principio fundamental es la "responsabilidad solidaria". Según él, son de interés prioritario: la satisfacción de las necesidades humanas básicas, el crecimiento económico de los países en desarrollo, la mejor distribución de los ingresos, la promoción cultural, el desarrollo institucional en la democracia, y la justicia social.

La cooperación no puede, en ningún caso, intervenir en los asuntos internos de otro Estado, ni puede ser utilizada para imponer modelos de desarrollo ajenos a la realidad sociopolítica y cultural de los países receptores. La cooperación no puede, además, como se mencionó anteriormente, distraer recursos del crecimiento económico de España, sino que debe fijarse como objetivo la obtención de ganancias y la creación de puestos de trabajo.

Los objetivos de la cooperación española para el desarrollo, se pueden resumir como sigue: ayudar a los países en desarrollo a lograr un crecimiento autosostenido; promocionar las relaciones exteriores de España y aumentar la importancia relativa de la cultura hispánica en el mundo, y favorecer la creación de lazos más sólidos entre la economía española y la de los países en desarrollo.

Para hacer realidad estos objetivos, a largo plazo se considera llegar a destinar el 0.7% del producto interno bruto (PIB) a tales actividades. Mientras se alcanza esa meta, en los años 90 el porcentaje respecto del PIB se ha mantenido en alrededor del 0.25%.

La cooperación española apoya decididamente la integración regional de los países en desarrollo, especialmente de América Latina.

c) *Prioridades geográficas*

Las prioridades geográficas españolas son —además de América Latina— China, los países de África del Norte y algunos países de Asia del Este (Indonesia y Filipinas).

La tendencia general adoptada por España para la distribución de los recursos del Programa para la Ayuda al Desarrollo (PAD), es la siguiente: además del 50% para América Latina, alrededor del 20% para Medio Oriente, África del Norte y Europa del Sur; un 15% para Asia, y el resto para África del Sahara del Sur (véase cuadro 6).

Para el establecimiento de las prioridades geográficas, España tiene en cuenta, además, otras dos condiciones preferenciales. La primera, clasifica a los países según los niveles de facilidades de los créditos, que se establecen de acuerdo con las rentas per cápita registradas en cada país. La segunda, considera sobre todo el volumen de las relaciones económicas existentes entre España y la nación receptora.

Los niveles de las facilidades de los créditos otorgados son tres.

**Nivel A.** Para los países de América Latina que tengan una renta per cápita inferior a 1 200 dólares, y para aquellos de otras áreas con renta per cápita inferior a 700 dólares. En estos casos se requiere que el país receptor tenga una participación no inferior al 5% del monto total de la donación. El "grant element" no tiene un monto específico. Las iniciativas prioritarias en este caso son las destinadas a satisfacer necesidades básicas.

**Nivel B.** Para los países de América Latina que tengan un ingreso per cápita no superior a 2 200 dólares, y para otros países de otras áreas con una renta per cápita no superior a 1 200 dólares. En estos casos, la participación del país receptor no puede ser inferior al 15% del monto total de la donación. El elemento de donación de tales préstamos puede ser superior al mínimo establecido por la OCDE.

**Nivel C.** Para los países de América Latina que tengan un ingreso per cápita superior a 2 200 dólares, y para otros países de otras áreas con un ingreso per cápita superior a 1 200 dólares. La participación del país receptor en este caso no puede ser inferior al 30% del total. Para estos países no se otorgan créditos comerciales de tipo "blando".

Cuadro 6  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA**  
(En porcentaje del total de las erogaciones brutas)

Regiones	1982-1983	1987-19886	1992-1993	1992-1993 En millones de dólares <sup>b</sup>
África del Sahara del Sur	0.0	19.2	11.8	202
Asia Central y del Sur	0.0	0.0	0.1	8
Otra Asia/Oceanía	0.0	12.1	13.0	223
Medio Oriente y África del Norte <sup>a</sup>	0.0	6.4	20.8	135
América Latina	0.0	62.3	54.3	463

Fuente: CAD/OCDE.

<sup>a</sup> Incluye montos destinados a Europa del Sur.

<sup>b</sup> Incluye las contribuciones netas otorgadas a través de las organizaciones multilaterales.

d) *Prioridades sectoriales*

La SECIPI privilegia los sectores favorecidos por el CAD/OCDE; es decir la agricultura, la salud, la infraestructura de base, la formación profesional, el apoyo al desarrollo institucional democrático, y la enseñanza del español.

Privilegia además —porque representan oportunidades económicas para España— los siguientes sectores: la industria, si existen oportunidades para la expansión de la tecnología española o de interés para España; la investigación científica, en particular la investigación aplicada; el sector del transporte, si existen oportunidades para la tecnología española; la energía y las materias primas, si favorecen el intercambio con España, y el turismo, siempre y cuando no esté en competencia con los flujos turísticos hacia España.

Las iniciativas comprendidas en los sectores anteriores se benefician con los créditos del Fondo para la ayuda al desarrollo (FAD).

En el cuadro 7 del CAD/OCDE se manifiesta la preferencia de la asignación de la ayuda española hacia los grandes proyectos de infraestructura económica (44.2% del total), y

a los proyectos de producción de la industria, construcción y minas (23%). Dicha preferencia se manifiesta también en el uso de los instrumentos financieros de crédito a las exportaciones, créditos de ayuda, y mixtos.

Cuadro 7  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA EN 1992  
(En porcentaje del total de los compromisos)

<b>Infraestructura social y administrativa</b>	<b>21.8</b>	<b>Multisector</b>	<b>1.0</b>
Educación	4.8	Ayuda programada	-
Salud y población	7.4	Reducción de la deuda <sup>a</sup>	-
Planificación y administración pública	1.1	Ayuda alimentaria	0.3
Otros (incluye proyectos hídricos)	8.5	Ayuda de emergencia	0.4
		Gastos administrativos	3.2
<b>Infraestructura económica</b>	<b>44.2</b>		
Transporte y comunicaciones	34.0	No especificado, más contribución de agencias privadas	4.7
Energía	10.0		
Otros	0.2		
<b>Producción</b>	<b>24.5</b>		
Agricultura	1.2		
Industria, construcción y minas	23.0		
Comercio, turismo, bancos	0.2		
Otros	-	<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CAD/OCDE

<sup>a</sup> Incluye cancelación de deuda no-APD

Por su parte, los países en vías de desarrollo deben reunir varios requisitos para recibir la ayuda de España. Tienen que estar empeñados en un esfuerzo de desarrollo autosustentable; deben incluir entre sus objetivos prioritarios la reducción de la injusticia social, y deben contribuir —aunque sea simbólicamente— al financiamiento de los proyectos para demostrar un interés concreto en las iniciativas.

Dichos países se seleccionan también atendiendo a consideraciones político-económicas; es decir, según los intereses de la política exterior de España, o cuando resultan interesantes para el comercio, por los lazos histórico-culturales y por las ventajas comparativas. Las ayudas se deciden no sólo teniendo en cuenta las necesidades del país, sino también la identidad cultural y las experiencias previas favorables que España haya tenido allí.

e) *Cooperación bilateral*

La cooperación bilateral la componen las donaciones y los créditos de ayuda —créditos FAD— (ver cuadro 8). Los créditos FAD se originan en los antiguos créditos de apoyo a las exportaciones. Se han incorporado sólo parcialmente a la cooperación para el desarrollo, porque una parte de ellos se destina a objetivos de política económica exterior, y porque su gestión le corresponde a un Comité interministerial —Relaciones Exteriores, Economía y Comercio. Su

presidente es el Secretario de Estado para la Coordinación y Programación Económica del Ministerio de Economía.

Cuadro 8  
**EROGACIONES NETAS DE AYUDA**  
*(En millones de dólares)*

Ayuda para el desarrollo (APD)	1982-1983	1990	1991	1992	1993
<b>A. Bilateral (1+2)</b>	<b>110</b>	<b>633</b>	<b>761</b>	<b>1 100</b>	<b>846</b>
1. Donaciones	45	227	244	250	192
Asistencia técnica	-	149	199	119	73
Ayuda de emergencia	-	5	8	6	8
2. Créditos	65	407	517	849	654
<b>B. Multilateral (1+2)</b>	<b>42</b>	<b>332</b>	<b>501</b>	<b>419</b>	<b>367</b>
1. Donaciones	-	263	357	383	309
CEE	-	230	318	343	281
2. Suscripción de capital	-	69	144	36	58
Ayuda directa en inversiones	-	-	83	14	11
Bancos regionales de desarrollo	-	69	28	16	42
<b>Total APD (A+B)</b>	<b>152</b>	<b>965</b>	<b>1 262</b>	<b>1 518</b>	<b>1 213</b>

Fuente: CAD/OCDE.

La duplicidad de los créditos FAD es el reflejo de algunas particularidades de la ayuda española. Entre ellas, la falta de definición y autonomía de la cooperación para el desarrollo, y las fuertes presiones económicas internas. Actualmente, los créditos FAD representan el 77% de la ayuda bilateral española. Aunque España trata de mantener un equilibrio entre los créditos bilaterales y multilaterales, considera que los bilaterales tienen mayor importancia, en la primera fase de la cooperación. Ello porque estima que en las instituciones internacionales aún no se han constituido las estructuras que garanticen una rentabilidad adecuada a las contribuciones españolas. En 1992-1993, la ayuda multilateral era del 30% del total (ver cuadro 8).

En cuanto a los agentes de la cooperación se refiere, se desempeñan como tales los organismos de la administración pública, las empresas, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG). La cooperación española para el desarrollo emplea, casi siempre, personas y bienes de origen español junto con los del país beneficiario, criterios que extiende también a la ayuda bilateral —vinculada— que es integrada por bienes, servicios y personal españoles.

Además, España ha creado otro instrumento basado en criterios de mercado, destinado a fomentar el desarrollo industrial de los PVD y a estimular las inversiones productivas de las empresas españolas. Se trata de la Compañía de Financiamiento del Desarrollo (COFIDES), entidad que cuenta con fondos propios por un total de 2 billones de pesetas. De ella son accionistas el Instituto Español para el Comercio Exterior y la Corporación Bancaria Española.

Las funciones de la COFIDES son sustancialmente cuatro: i) Facilita los contactos entre inversionistas españoles y extranjeros; ii) Asesora a los promotores en la elaboración de sus proyectos; iii) Realiza estudios de factibilidad, y iv) Otorga asistencia técnica y de formación.

Cofinancia, además, los proyectos de inversión españoles mediante la participación transitoria y minoritaria en el capital, o financia actividades a mediano plazo.

f) *Cooperación multilateral*

En este campo, España requiere que el aumento de las cuotas voluntarias en los organismos internacionales corresponda siempre a proyectos que garanticen la participación de personal o empresas españoles.

De otro lado, distingue en esta cooperación dos clases de agencias: las financieras, que son de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, y otras, de las que se encarga el Ministerio de Economía.

Los aportes multilaterales españoles se concentran especialmente en la CEE, en particular en el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

La participación española en la CEE y el FED es del 20%, a pesar de que éstos dos organismos no privilegian las áreas que España considera prioritarias. Esta actitud contradictoria ha sido criticada por los operadores de dicha cooperación. Pero es posible que con tal proceder, España persiga adquirir mayor prestigio y una mejor posición en la CEE, para desde allí apoyar al área latinoamericana.

g) *Conclusiones*

La oferta española de ayuda pública para el desarrollo, brinda muchas oportunidades a los países latinoamericanos. Estas oportunidades, sin embargo, la mayoría de las veces son más potenciales que reales, tal como se explica a continuación.

- i) Además de que América Latina reviste una importancia relevante para esta cooperación, España desea convertirse en una especie de caja de resonancia de sus necesidades y de sus solicitudes al interior de la Comunidad. Para ello, está reforzando su participación en esta última. Pese a estos objetivos evidentes, los flujos que le destina no se igualan a los de los demás países europeos. Y tales montos no serán aumentados en un corto plazo, dada la difícil situación económica por la que atraviesa.

A lo anterior se suma la reducida experiencia que tiene la cooperación española. En el breve lapso de su existencia, es difícil crear los instrumentos y agentes necesarios, en cantidad y calidad similares a las que exhiben las demás cooperaciones europeas.

- ii) Durante los años 80, los flujos de capitales españoles se han alejado de América Latina. Para restablecer tales contactos y racionalizar los instrumentos de intervención, la política española ha empleado dos líneas de acción. La primera es el "Plan V Centenario para la Cooperación al Desarrollo", que centraliza los instrumentos de cooperación de España en América Latina. O sea, los créditos FAD, los fondos para acuerdos bilaterales, el presupuesto de la SECIPI, los acuerdos y convenios con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como segunda acción, ha optado por

intensificar las relaciones bilaterales mediante convenios globales —tratados generales de cooperación y amistad—, entre los cuales merece citarse el convenio entre España y Chile para el período 1990-1994<sup>19</sup>. También, los convenios bilaterales celebrados con Argentina, México y Venezuela. Como el convenio de más larga data recién se firmó en 1989, no es posible evaluar aún su eficacia relativa.

- iii) Puesto que los objetivos de la política económica externa de España —que se encaminan al desarrollo de la industria española a nivel internacional— inciden directamente en la política de cooperación, las solicitudes de los países latinoamericanos deben ser esencialmente de bienes y servicios que atraigan y concreten dicha ayuda en acuerdos de carácter comercial y de apoyo a las exportaciones. Como los instrumentos que más usa son el *soft loan* y el crédito a la exportación propiamente tal, que produce siempre un aumento del nivel de endeudamiento, aunque sea en forma leve, los países latinoamericanos deben privilegiar proyectos que sean autofinanciables a breve plazo, que tengan un alto grado de transferencia tecnológica, y un aumento del valor agregado.
- iv) A través de la SECIPI se realizan proyectos tradicionales de cooperación en los sectores sociales. Hasta el momento tiene muy poca experiencia, por lo que se espera que con el correr del tiempo sea más receptiva y aumente su *know-how* y su disponibilidad para nuevos objetivos. Así, los países latinoamericanos paulatinamente podrán involucrar la ayuda española en proyectos innovadores.  
  
Otra entidad que ha iniciado operaciones es la COFIDES, que apoya las relaciones económicas entre empresarios españoles y los de los países del Sur.
- v) La competencia institucional le corresponde al Ministerio de Economía, que otorga los créditos de ayuda, y a la SECIPI, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que la ejerce sobre los proyectos de cooperación con donaciones tradicionales.
- vi) La participación de España en el CAD seguramente producirá un aumento de las donaciones, las que de todas maneras serán vinculadas como consecuencia de la política económica exterior.
- vii) En el sector multilateral, España continuará apoyando en la CEE las causas latinoamericanas y participando en las instituciones regionales de desarrollo como el BID.

### 3. FRANCIA

Por el volumen de su ayuda a los países en desarrollo, Francia ocupa el tercer lugar entre los países del CAD. Esta ayuda la otorga tanto por razones históricas —por su condición de antigua potencia colonial— como políticas, motivadas por el deseo de ocupar un primer puesto en las relaciones Norte-Sur y de privilegiar su política exterior.

La ayuda francesa ha aumentado en términos reales, según las estadísticas de 1990 y 1991. Tal tendencia se ha mantenido gracias a las decisiones adoptadas por el Presidente

---

<sup>19</sup> Los objetivos del convenio son el desarrollo de los sectores productivos y de servicios, con participación de los empresarios españoles y promoción de las inversiones directas y conjuntas. El presupuesto del convenio es de 880 millones de dólares, la mitad de los cuales se destina a créditos FAD, y una proporción importante del resto para inversiones.

Mitterrand, respecto de los países conocidos como PMA (países menos adelantados) y en cuanto a la deuda externa con Francia de algunos países africanos.

La asistencia técnica francesa representa más del 50% del total de la ayuda en donaciones (ver cuadro 8), porcentaje que es superior al promedio de la OCDE, que es del 30%. Por otra parte, tiene una tasa inferior a la media de la OCDE en ayuda alimentaria, que para este país es sólo inmediata y en casos de emergencia.

Hasta la mitad de los años 80, Francia privilegió los créditos bilaterales, en razón de los antagonismos con las organizaciones multilaterales. Posteriormente, incrementó en forma notoria la ayuda multilateral (ver cuadro 8).

La ayuda francesa para América Latina es casi inexistente. Esto se debe no sólo a la ausencia de nexos histórico-coloniales, sino también a la decisiva influencia de los Estados Unidos en la región.

a) *Modelo organizativo de la cooperación francesa*

Existe muy poca coordinación tanto a nivel político como organizativo. La gestión de la ayuda bilateral es fragmentada en tal forma que los organismos que otorgan las donaciones, los créditos y la asistencia técnica, se sobreponen unos a otros creando conflictos de competencias.

Los ministerios que se encargan de la cooperación son tres: el Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo, el Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto, y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Presidente de la República, en uso de las facultades que le confiere el cargo, también interviene adoptando decisiones que en los últimos años han cobrado mucha importancia.

El Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo otorga asistencia técnica y donaciones a los países llamados "de campo", que son cuarenta países del África Subsahariana, del Océano Índico y del Caribe. Tiene un presupuesto propio dividido en capítulos. Interviene a través del Fondo de Ayuda y Cooperación (FAC), al que le destina el 50% de su presupuesto; el 29% lo asigna a la asistencia técnica; el 13% a los aportes de tipo financiero, y el resto lo reparte en becas, administración, actividades culturales, aportes a las ONG, y otros.

Este país tiene también una "cooperación militar", que influye en el presupuesto de la cooperación a pesar de que no está enteramente financiada por éste.

El Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto, a nivel político, otorga créditos a los países "de campo" y a los "fuera de campo". Para el primer caso, interviene a través de la Caja Central para la Cooperación Económica (CFD), que es el organismo financiero del Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo. En el segundo caso, lo hace a través de la Dirección del Tesoro.

La CFD es el mecanismo principal de intervención en los países "de campo", ya que también gestiona los préstamos comerciales y los créditos mixtos.

La cooperación técnica está a cargo del Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo, que interviene para los países "de campo", y del de Relaciones Exteriores, para los países "fuera de campo".

La Sociedad de Promoción y Participación para la Cooperación (PROPARCO) se creó en 1977 para incentivar las inversiones francesas en los PVD. Al inicio se le dio competencia sobre los países "de campo", y a partir de 1990 sobre los "fuera de campo", con excepción de Egipto, Libia y África del Sur.



Debido a que la distribución de competencias entre los distintos ministerios y organismos adolece de falta de coordinación, el Parlamento y el Gobierno francés han ordenado varios estudios para establecer los niveles de responsabilidad y eficacia de los entes encargados de la ayuda. En estudios recientes, el Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto aparece como el principal administrador de los mayores fondos de la cooperación. Sin embargo, se advierte la falta de coherencia.

Esta situación se ha paliado, en parte, con las decisiones adoptadas por la Presidencia de la República, que a partir de 1990 cambió la tendencia al estancamiento y a la reducción, que fue característica de la ayuda para el desarrollo durante los años 80.

Después de la cumbre franco-africana de La Baule (1990), Francia efectuó cambios importantes en la organización interna y en la política de cooperación. En 1991, creó el Comité para la Orientación y la Programación de la Política de Cooperación (COP), fruto de las decisiones de La Baule. Dicho Comité está integrado por cinco representantes del Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo, cinco de la CFD, y tres de la Dirección del Tesoro. Su presidente es el Ministro de la Cooperación y el Desarrollo. Su finalidad principal es la de dar coherencia interna a las decisiones en materia de cooperación, efectos para los cuales se reúne tres veces al año. En marzo, para definir la orientación política y sectorial. En julio, para decidir los países y los sectores, de acuerdo con las decisiones de marzo. En octubre, para analizar los proyectos de programa elaborados por el Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo y por la CFD.

b) *Líneas directrices de la política de cooperación*

Los lineamientos principales de las políticas de ayuda son tres. El primero privilegia el desarrollo rural, especialmente a nivel local, y el sector de salud primaria. El segundo cubre el factor institucional y financiero —garantía de las inversiones y desarrollo de las microempresas en el sector productivo. El tercero se orienta a los problemas urbanos y del medio ambiente.

Estos lineamientos se han modificado posteriormente por razones de política exterior. En la cumbre de La Baule, por ejemplo, el Presidente Mitterand decidió que las donaciones se deben otorgar principalmente a los países menos adelantados (PMA) africanos, y después a los otros. Además, que los préstamos de ayuda para el desarrollo a los países de ingresos medios no podían tener una tasa de interés superior al 5%. Los PMA beneficiados con las decisiones de La Baule son 26, casi todos del África Subsahariana.

La cumbre también aportó los criterios para conceder ayuda, al dar privilegio a los países que orienten sus sistemas políticos hacia la democracia y el pluralismo. Este factor, unido al hecho de que muchos países africanos francófonos se ha "democratizado", nos hace suponer que Francia aumentará su empeño en el área africana durante los años 90.

Las decisiones de La Baule han afectado el Fondo de Ayuda a la Cooperación, que ha tenido que modificar los gastos de la CFD. Tomando como base tales decisiones, se elaboró el presupuesto del Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo, que registró un gran crecimiento de la ayuda para los países "de campo", con un fondo de 1 500 millones de francos, destinados a financiar proyectos en los PMA. También se aumentaron los aportes financieros con la creación de un fondo para las "donaciones en favor del ajuste estructural". Finalmente, en 1994, con la decisión de devaluar el franco, Francia ha tomado importantes medidas para aliviar los efectos negativos para los países de África Occidental: ha creado un Fondo especial para el desarrollo a fin de financiar proyectos sociales (400 millones de francos); ha cancelado las deudas de los países más pobres y la mitad de las de los países de mediano ingreso; está otorgando ayuda para apoyar los ajustes estructurales (10 mil millones de francos), y la CFD tiene nuevos recursos para proyectos de desarrollo (1.5 mil millones de francos).

c) *Prioridades geográficas*

Francia privilegia los "Dom Tom" (territorios de ultramar) y las ex colonias. El 60% de la ayuda es para África del Sahara del Sur y es creciente la cuota destinada a África del Norte, Medio Oriente y Europa del Sur. Mientras que Asia y América Latina reciben una ayuda menor (ver cuadro 9).

Cuadro 9  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA**  
(En porcentaje del total de las erogaciones brutas)

Regiones	1980-1981	1985-1986	1992-1993	1992-1993 En millones de dólares <sup>b</sup>
África del Sahara del Sur	49.2	52.6	61.4	3 722
Asia Central y del Sur	4.4	4.7	3.5	309
Otra Asia/Oceanía	19.9	18.6	9.8	1 207
Medio Oriente y África del Norte <sup>a</sup>	19.3	16.7	19.2	906
América Latina	7.3	7.4	6.1	283

Fuente: CAD/OCDE.

<sup>a</sup> Incluye montos hacia Europa del Sur.

<sup>b</sup> Incluye las contribuciones netas otorgadas a través de las organizaciones multilaterales.

En África Subsahariana, que es el área prioritaria, la ayuda está concentrada en la región centro-oriental, donde Senegal y Costa del Marfil son los más beneficiados. Ayuda también a las ex colonias belgas y portuguesas, en particular Angola y Mozambique. Últimamente Francia ha intentado intervenir en el África de habla inglesa.

Su participación en el África occidental es apoyada por la zona económica del franco (CFA), que privilegia las importaciones francesas. Además, con sus ex colonias de esta zona ha celebrado acuerdos bilaterales de asistencia militar. En África del Norte y Medio Oriente, Egipto, Marrueco y Algeria son los países más beneficiados (juntos cubren alrededor del 50% de la ayuda a toda la región).

América Latina ha perdido importancia en los últimos años y los únicos países que recibieron ayuda de una cierta importancia fueron México y Brasil. Los datos estadísticos de la región están distorsionados, porque en ellos se incluye la ayuda a la Guayana, que recibe la mitad del total.

En el Asia, se prefiere más a China que a sus ex colonias de Indochina. Tal privilegio continúa gozándolo aun después de los hechos de Tiananmen.

d) *Prioridades sectoriales*

Tradicionalmente, las áreas prioritarias han sido la salud, la educación, el transporte, las comunicaciones, la ayuda multisectorial, y los programas de ajuste estructural. En esto

último, se trata de aminorar las repercusiones sociales negativas de tales programas en las capas más pobres de la población. Los porcentajes asignados a estas prioridades son difíciles de determinar, pues los criterios utilizados para la recolección de datos en Francia son diferentes a los del CAD.

Sin embargo, se puede afirmar que el sector de la educación ocupa un puesto importante, pues recibe la cuarta parte de la ayuda francesa —el promedio CAD para el sector es del 10%. Le siguen en importancia los sectores de la agricultura, transportes y comunicaciones, industria y energía. Como se ha dicho antes, Francia asigna importantes recursos a la ayuda programada (ver cuadro 10).

Cuadro 10  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA EN 1992**  
(En porcentaje del total de los compromisos)

<b>Infraestructura social y administrativa</b>	<b>34.3</b>	<b>Multisector</b>	<b>7.1</b>
Educación	24.8	<b>Ayuda programada</b>	<b>12.8</b>
Salud y población	2.8	<b>Reducción de la deuda <sup>a</sup></b>	<b>5.6</b>
Planificación y administración pública	2.2	<b>Ayuda alimentaria</b>	<b>0.5</b>
Otros (incluye proyectos hídricos)	4.5	<b>Ayuda de emergencia</b>	<b>0.6</b>
		<b>Gastos administrativos</b>	<b>4.2</b>
<b>Infraestructura económica</b>	<b>12.3</b>		
Transporte y comunicaciones	6.0	<b>No especificado, más</b>	
Energía	3.9	<b>contribución de agencias</b>	
Otros	2.4	<b>privadas</b>	<b>7.6</b>
<b>Producción</b>	<b>15.1</b>		
Agricultura	8.5		
Industria, construcción y minas	4.8		
Comercio, turismo, bancos	0.8		
Otros	0.9	<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CAD/OCDE

<sup>a</sup> Incluye cancelación de deuda no-APD.

La ayuda alimentaria tiene una importancia marginal, pues recibe el 0.5%, a diferencia de los demás países del CAD, donde el promedio para este rubro era de un 4%, en 1992.

e) *La cooperación bilateral*

Durante los años 80, el incremento de los créditos era mayor que el de las donaciones, pero dicha tendencia se invirtió en los años 90. A partir de 1991, las donaciones superaron el 70% de la ayuda bilateral (ver cuadro 11). Aumentó asimismo la asistencia técnica, que

representa el 45% de las donaciones. Recientemente, ha crecido también la ayuda de emergencia.

La CFD otorga dos tipos de créditos de ayuda: ordinarios, con un interés del 5% y un plazo promedio de 18 años, y préstamos con condiciones casi iguales a las del mercado, un plazo de 10 a 20 años y un período de gracia de 5 a 7 años.

Durante los años 80, los créditos de ayuda, compuestos casi en su totalidad por préstamos nuevos, aumentaron en forma constante. En 1991 y en los años siguientes se registró una reducción, porque se trató de reequilibrar la proporción entre créditos y donaciones, y porque se convirtieron en donaciones los créditos de ayuda concedidos a los países menos avanzados.

Cuadro 11  
**EROGACIONES NETAS DE AYUDA**  
(En millones de dólares)

Ayuda para el desarrollo (APD)	1980-1982	1990	1991	1992	1993
<b>A. Bilateral (1+2)</b>	<b>3 439</b>	<b>5 612</b>	<b>5 772</b>	<b>6 302</b>	<b>6 154</b>
1. Donaciones	2 815	3 714	4 060	4 452	4 565
Asistencia técnica	1 610	2 041	2 162	2 266	2 093
Ayuda de emergencia	-	-	-	26	125
2. Créditos	624	1 898	1 711	1 850	1 588
<b>B. Multilateral (1+2)</b>	<b>685</b>	<b>1 551</b>	<b>1 614</b>	<b>1 968</b>	<b>1 761</b>
1. Donaciones	436	1 099	1 142	1 253	1 109
CEE	376	764	896	905	835
2. Suscripción de capital	248	453	472	715	652
Ayuda directa en inversiones	154	268	436	460	430
Bancos regionales de desarrollo	30	127	36	255	212
<b>Total APD (A+B)</b>	<b>4 124</b>	<b>7 163</b>	<b>7 386</b>	<b>8 270</b>	<b>7 915</b>

Fuente: CAD/OCDE.

En la cooperación bilateral interviene PROPARCO para hacer participar a pequeñas y medianas empresas en **joint ventures** con inversionistas de los PVD. Interviene en los proyectos, realizando inversiones temporales y minoritarias, y contribuye a su administración y control. En 1990 invirtió 25.3 millones de francos, en 29 empresas de 14 países. Desde el comienzo de su actividad hasta el momento, los países interesados han sido 23.

También en el ámbito bilateral, Francia apoya los programas de ajuste estructural con proyectos ad hoc, o ejerce presiones en los organismos financieros para renegociar o cancelar las deudas de los países más pobres.

f) *La cooperación técnica*

Una parte importante de los recursos para el desarrollo los destina Francia a la cooperación técnica que, a pesar de que en los últimos años ha disminuido, representa del 35 al 40% de la ayuda bilateral.

Dicha cooperación está sujeta a la fragmentación que caracteriza la ayuda en general. Se otorga a través de intermediarios —cada uno encargado de una sección—, que son el Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo y la Dirección de las Relaciones Culturales, Científicas y Técnicas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La tercera parte de la cooperación técnica se destina al mantenimiento de un grupo de expertos, voluntarios y profesores, que en 1990 eran 11 500. Otra parte, la otorga en becas y programas de formación en Francia.

En el campo de la investigación para el desarrollo, una de las entidades que la realiza es el Instituto Francés de la Investigación Científica para el Desarrollo y la Cooperación (ORSTOM). Este organismo atiende diversas especialidades, y su presupuesto, en 1989, era de 813 millones de francos, contando con 1 400 investigadores, 55% de los cuales operan en los países del Tercer Mundo. Otras instituciones de este ramo realizan investigación aplicada para la agricultura, o son sociedades de estudio e intervención dedicadas a la realización práctica de iniciativas de desarrollo.

g) *La cooperación multilateral*

Desde la segunda mitad de los años 80 ha crecido la ayuda multilateral francesa prestada a través de la CEE. Ha preferido esta última a las agencias de las Naciones Unidas, porque las áreas geográficas que privilegia Francia coinciden con los países beneficiarios de la Convención de Lomé. Por lo tanto, la ayuda a través de la CEE la considera como una prolongación de su propia ayuda bilateral, no sólo por las áreas comprendidas sino por el control de ella, y porque obtiene ganancias económicas.

Además, Francia entrega casi la cuarta parte del total de la ayuda multilateral a la Agencia para el Desarrollo del Banco Mundial (IDA). Además, durante los años 80 aumentó su participación en los bancos y fondos regionales.

h) *Conclusiones*

Con excepción de la Guayana Francesa, América Latina no tiene para este país ninguna prioridad, pues la selección geográfica de su cooperación la efectúa teniendo en cuenta los asuntos de política externa, por un lado, y el deseo de mantener el puesto de preeminencia actual en los PVD vinculados a ella por lazos histórico-coloniales, por otro.

No obstante, se pueden formular dos hipótesis que pudieran favorecer el acceso de los países latinoamericanos a esta cooperación.

- i) A través de la integración regional, que le ha permitido a América Latina participar en forma activa en los grandes negocios internacionales —deuda, ambiente, comercio, emigración—, ésta puede adquirir una mayor importancia política que le sirva de atractivo para la cooperación francesa.
- ii) Los actuales procesos económicos en curso en América Latina, de liberalización y privatización económica, pueden atraer los flujos financieros privados franceses, en una cantidad tal que estimulen al Estado para intervenir en apoyo de iniciativas que tutelen y mejoren el ambiente económico e institucional, mediante programas de cooperación.

Estas hipótesis se han comprobado, en parte. Brasil y México, los países latinoamericanos que han recibido más ayuda francesa, son los que presentan una mayor potencialidad económica. Brasil, además, ha llamado la atención por sus problemas ambientales, que repercuten en todo el mundo.

A nivel institucional se refleja también la poca importancia que tiene América Latina para la cooperación francesa, pues sólo dos instituciones se encargan de tales relaciones: el Ministerio de Relaciones Exteriores, que otorga la asistencia técnica, y la Dirección del Tesoro, que concede los créditos.

#### 4. HOLANDA

Entre los países del CAD, Holanda es uno de los más atentos a la problemática internacional del desarrollo, y uno de los más activos —junto con los países escandinavos— en la realización de programas avanzados de cooperación. Como es un país pequeño, y por lo tanto con recursos limitados, se concentra en la ejecución de pocos programas, pero de buena calidad. Da énfasis a la investigación aplicada y a las experiencias pilotos en criterios de riesgo. Además, concede mucha importancia a la información sobre los países en desarrollo a través de los medios de comunicación.

Dos aspectos de la cooperación holandesa son interesantes: i) ha decidido no elevar los costos de administración de la ayuda, razón por la cual mantiene un **staff** estatal reducido y da mucha importancia a las organizaciones no gubernamentales (ONG); y ii) atribuye una marcada importancia a la información y a los medios de comunicación. Asigna muchos recursos para educadores y otros especialistas, a fin de modificar la actitud de los ciudadanos hacia los países en desarrollo.

La ayuda que brinda Holanda está condicionada a los cambios políticos internos del país receptor.

El porcentaje del PIB destinado a la ayuda ha disminuido recientemente (del 0.98% en 1988, al 0.8% del PIB en 1993), pero se mantiene superior al objetivo del CAD del 0.7%. Por tal razón, y por el alto porcentaje del elemento concesional y la poca vinculación de la ayuda, Holanda es considerado como uno de los interlocutores privilegiados del Sur.

En América Latina aplica la política de la concentración geográfica. Actualmente, está cooperando con América Central y la región andina, en programas para la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente.

##### a) *Modelo organizativo de la cooperación holandesa*

La infraestructura administrativa estatal es austera y peculiar. El funcionario que ejerce la mayor autoridad en la materia es el Ministro de la Cooperación al Desarrollo, que no tiene un Ministerio propio y por tal razón en materia operativa es apoyado por una Dirección especializada del Ministerio de Relaciones Exteriores y por funcionarios especializados. El Ministro formula las pautas y los lineamientos generales de la cooperación, de acuerdo con las políticas del Gobierno. Dichos planteamientos los presenta al Consejo de Ministros donde se amplían con los elaborados por otros ministerios, tales como los de Economía, Finanzas y Agricultura.

La ejecución de los programas y proyectos de la cooperación está a cargo de la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, entidad adscrita al Ministerio de Relaciones con autonomía operativa. Creada en 1964, organiza las actividades de cooperación enfatizando la ayuda bilateral, la asistencia técnica y la participación voluntaria en las organizaciones internacionales.

Las cuotas obligatorias y las voluntarias destinadas a los fondos y bancos internacionales, son de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Director General de la Cooperación es responsable ante el Ministro. Está secundado por tres subdirectores, encargados de la cooperación bilateral, multilateral y de la programación de la política de ayuda, respectivamente. Además, tiene la asesoría de oficinas de coordinación (para los derechos humanos y el desarrollo de los recursos humanos), de una unidad de evaluación de las operaciones, y de oficinas consultoras sobre problemas legales y de gestión.

El Consejo Nacional de Cooperación al Desarrollo es la entidad consultiva de mayor nivel en materia de ayuda externa, tanto para el Parlamento, como para el Gobierno. A la Secretaría Técnica de este Consejo y a la sección de planificación política de la Dirección General de Cooperación está adscrita la programación y el análisis de los problemas estructurales de la cooperación, que integra las acciones de la misma en esquemas de mediano y largo plazo, y las armoniza con la política comercial y monetaria.

Las entidades que canalizan la ayuda y en forma separada gestionan los flujos promocionales orientados al sector empresarial, son el Banco Holandés para las Inversiones en Países en Desarrollo (NIO Bank) y la Corporación Financiera Holandesa para los Países en Desarrollo (FMO).

El NIO Bank transfiere los recursos, ejecuta las donaciones, paga los proveedores de bienes y servicios, y desembolsa los créditos. Todo ello, después que los organismos de cooperación del Gobierno califican y definen a los países beneficiarios, fijan las condiciones de los préstamos y las finalidades del programa, y les asignan el monto relativo.

El FMO, contribuye a la expansión de la industria en los países en desarrollo, y estimula las inversiones y la participación de las empresas de países industrializados.

La Oficina de Transacciones de Exportación relevantes para el Desarrollo (ORET) concede créditos mixtos con un elemento concesional que cubre el 40% de la financiación y el costo del crédito, hasta por un total de 40 millones de florines.

El Centro para la Promoción de Importaciones de los Países en Desarrollo (CBI) contribuye al crecimiento económico de estos países a través de la promoción de sus productos industriales, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. Utiliza los listados del Banco Mundial para escoger los países de su interés, y entre ellos da prioridad a los de menor ingreso.

Esta entidad efectúa cursos de formación para los exportadores de los PVD, con la finalidad de aumentar su capacidad de acceso al mercado europeo.

En 1995, el Consejo Nacional ha adelantado una solicitud para la reestructuración del modelo organizativo, proponiendo la creación de una agencia operadora especializada en la implementación de los proyectos de cooperación para el desarrollo, a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de su política.

b) *Líneas directrices de la política de cooperación*

Desde 1964, año de su creación, la cooperación holandesa ha evolucionado al mismo ritmo del país. En estos años ha atravesado varias etapas, durante las cuales aumentó

paulatinamente la concentración geográfica de la ayuda, los compromisos con los países de menor desarrollo y los sectores progresistas de ellos, y ha fijado las metas anuales para tales actividades.

Durante los años 80, tuvieron prioridad en el debate interno los temas de la deuda externa y los programas de ajuste estructural y de cuidado del medio ambiente.

En el mes de abril de 1991, fueron publicados en el documento **A World of Difference** los criterios para el otorgamiento de la cooperación durante los años 90. Se confirman los principios básicos de la misma, entre los cuales se incluyen la lucha contra la pobreza rural y urbana, con especial énfasis en la participación de la mujer; la valorización de la pequeña y mediana industria, como productora y redistribuidora de ingreso; el apoyo a los procesos de democratización como condicionantes de la ayuda; el respeto de los derechos humanos, y la tutela de los grupos vulnerables.

Luego, el Ministerio para la Cooperación al Desarrollo Holandés presentó en 1994 un nuevo documento político, **A World in Dispute**, que establece nuevas líneas directrices y nuevas prioridades, concernientes al apoyo a los procesos de paz, al desarrollo de la seguridad humana, y a la creación de un nuevo orden internacional. Reitera además el objetivo del desarrollo sostenible y social, con particular atención a las condiciones de las mujeres y del niño. En el ámbito institucional se adelanta un nuevo enfoque que llama "descompartimentación" (**decompartmentalization**) de las políticas; es decir, que para asegurar la prioridad de la seguridad humana es necesario coordinar en medida más estrecha la cooperación al desarrollo con la política exterior.

En América Latina apoya principalmente la reducción sostenida de la pobreza, especialmente en los sectores urbanos y rurales marginados. Para enfrentarla adopta dos enfoques. A nivel micro y macroeconómico, insiste en la necesidad de una política económica basada en principios de eficiencia y equidad. Sin embargo, da mayor atención a las dinámicas de la cultura local y a los pobres, que convierte en los sujetos principales de su acción.

### c) *Prioridades geográficas*

Las nuevas líneas directrices han determinado un cambio significativo en las prioridades geográficas. Se han creado nuevas categorías de países en razón de los conflictos y las emergencias humanitarias, y de la transición a nuevos sistemas democráticos y de economías de mercado. Por otra parte, se reafirma el compromiso de apoyar el desarrollo en el largo plazo de los países más pobres, dejando de lado a países, como Chile y Colombia, que se han insertado en los procesos de desarrollo internacional beneficiándose de las inversiones y del comercio, más que de la ayuda. En este sentido, la lista de países que reciben la ayuda holandesa comprende las siguientes categorías: 1) países que tienen una relación regular con la cooperación para el desarrollo (llamados también "países programa" —**country programme**—); 2) países que tienen acuerdos de desarrollo sostenible con Holanda; 3) países en conflicto o en reconstrucción, y 4) países en transición. En total, Holanda ayuda a alrededor de 55 países.

En la primera categoría se encuentran los países de América Central y de la región andina (Ecuador, Perú y Bolivia), más Suriname, las Antillas Holandesas y Aruba. Costa Rica es el único país latinoamericano que tiene un acuerdo de desarrollo sostenible con Holanda.

Las prioridades para la cooperación con América Latina son: la integración socioeconómica de los pequeños parceleros y de los campesinos sin tierra; la reducción sostenida de la pobreza en las ciudades; la intervención en el sector informal; el apoyo a la



pequeña y mediana empresa; el desarrollo de los recursos humanos; la protección y recuperación del medio ambiente; la reducción de la deuda y la adopción de modalidades de pago más favorables, y el apoyo a los programas de ajuste estructural. En todas estas actividades se privilegia el papel de la mujer y de los grupos étnicos aborígenes.

La distribución geográfica de la ayuda holandesa es diversificada, según se muestra en el cuadro 12. En él se aprecia además que la región más favorecida es la del Sahara del Sur, en África. Ha disminuido considerablemente la asignación de recursos a Asia, mientras que han crecido los flujos de ayuda hacia Medio Oriente, África del Norte y Europa del Sur. Finalmente, América Latina mantiene una importante cuota de la cooperación holandesa.

d) *Prioridades sectoriales*

Para luchar contra la pobreza, que es uno de los principios básicos, establece siete sectores prioritarios.

Cuadro 12  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA**  
(En porcentaje del total de los compromisos brutos)

Regiones	1980-1981	1985-1986	1992-1993	1992-1993 En millones de dólares <sup>b</sup>
África del Sahara de Sur	31.2	39.4	38.2	823
Asia Central y del Sur	24.8	20.2	16.2	262
Otra Asia/Oceanía	10.6	12.6	3.9	90
Medio Oriente y África del Norte <sup>a</sup>	5.4	6.1	13.9	114
América Latina	27.9	21.8	27.9	417

Fuente: CAD/OCDE.

<sup>a</sup> Incluye montos hacia Europa del Sur.

<sup>b</sup> Incluye las contribuciones netas otorgadas a través de las organizaciones multilaterales.

*Desarrollo rural:* Encaminado al aumento de los ingresos, a la creación de puestos de trabajo, al aumento del poder adquisitivo y a la producción de alimentos. Se tienen en cuenta los países que adoptan políticas de apoyo a los pequeños agricultores, y se da especial atención a los proyectos integrados para la conservación del medio ambiente.

*Desarrollo urbano:* Apoya el sector informal y a las pequeñas empresas, al igual que a los proyectos de investigación y macroeconómicos que tengan repercusiones favorables en dichos sectores. Igualmente, ayuda a las ONG que demuestren buenos resultados en tales áreas.

*Educación:* Para los países que constituyan un sistema escolar y una investigación científica propia, especialmente para la educación básica a nivel formal e informal (adultos). También para los proyectos integrados, como las iniciativas con gestión femenina y aquellos dirigidos a pequeños agricultores.

*Salud:* Para los proyectos de largo plazo a nivel regional, de acuerdo con los lineamientos de las organizaciones de las Naciones Unidas, y con asistencia a través de organismos internacionales.

*Cultura:* La considera esencial dentro de un desarrollo sustentable, por lo que en 1991 inició un programa de intercambio cultural al que ha destinado un millón de florines. Además, incrementará la cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

*Mujeres:* Representan un sector transversal en la cooperación holandesa. Aparte de las iniciativas específicas que se destinen a la promoción de la mujer y a mejorar su inserción en la sociedad, la tiene en cuenta no sólo para la elaboración y ejecución de los proyectos, sino también para la elección de los países.

*Sectores público y privado:* Enfatiza la participación del sector privado holandés en los procesos de desarrollo. Incluye, además, iniciativas de apoyo institucional a los países beneficiados.

Estas prioridades las complementa con cuatro "programas especiales", que son: programa sectorial para el cuidado del medio ambiente; programa sectorial "Mujer y desarrollo"; programa sectorial de investigación y tecnología, y programa sectorial contra la pobreza urbana.

El programa para el cuidado del medio ambiente entrega apoyo a los países en la búsqueda de soluciones para los problemas ambientales dentro del ámbito del desarrollo. Con este objetivo se constituyó el **Environment & Economic Self-Sufficiency Program (MILIEV)**, que desde 1993 concede subsidios a las empresas que contribuyen al mejoramiento del ambiente en los PVD. Por otra parte, Holanda ha establecido acuerdos bilaterales de desarrollo sustentable con Costa Rica, Benin y Bhután.

El programa "Mujer y desarrollo" lo lleva a cabo tomando en consideración que las mujeres son mayoría en la población de pobreza crítica. Para ponerlo en práctica, apoya a las organizaciones femeninas existentes.

El programa de investigación agrupa todos los trabajos de ese tipo, evita su fragmentación y canaliza sus prioridades. Además, efectúa investigaciones socioeconómicas que apoyen las políticas del ambiente, la agricultura y el desarrollo tecnológico. Por medio de este programa se están adelantando planes para fomentar el desarrollo de la biotecnología en Zimbabwe, Kenia y Colombia.

El programa de la pobreza urbana favorece a los grupos de bajos ingresos. Realiza investigaciones sobre los procesos de marginalización y acerca de los resultados que alcanzan los programas de utilización intensiva de mano de obra. Favorece también al sector informal, como sucede en la región andina. Allí, Holanda ha apoyado la intervención del Banco Mundial para fomentar el desarrollo de las microempresas.

En 1995, el Consejo Nacional ha propuesto una mayor integración entre los programas especiales y los "países programa" para evitar la dispersión de recursos y aumentar la eficacia de los proyectos de ayuda.

Fundamentalmente, los datos de la distribución sectorial indican que, en 1992, la ayuda se otorgó prioritariamente y en cuantías elevadas al sector de las infraestructuras sociales y administrativas (salud y población 8%, y otro, 11.7%); al sector de la producción (agricultura, 17.8%); a la ayuda multisectorial y programada (21%), y a las ayudas de emergencia y alimentaria (15%).

e) *Cooperación bilateral*

Está a cargo de la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, que cuenta con la asesoría de tres subdirecciones, una de las cuales es responsable de la cooperación bilateral. Esta subdirección tiene, a su vez, tres departamentos regionales: África, América Latina y Asia. Estos se subdividen por países. Además, tiene las siguientes divisiones: administrativa, de personal y capacitación, de análisis sectorial, de cooperación financiera y de programas especiales. Esta última gestiona los cofinanciamientos con la CEE y con las instituciones internacionales —excluyendo las que son parte de las Naciones Unidas—, y otorga la ayuda alimentaria y de emergencia.

Cuadro 13  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA EN 1992**  
(En porcentaje del total de los compromisos)

<b>Infraestructura social y administrativa</b>	<b>31.2</b>	<b>Multisector</b>	<b>13.6</b>
Educación	6.1	<b>Ayuda programada</b>	<b>7.3</b>
Salud y población	8.3	<b>Reducción de la deuda <sup>a</sup></b>	<b>0.5</b>
Planificación y administración pública	5.0	<b>Ayuda alimentaria</b>	<b>7.9</b>
Otros (incluye proyectos hídricos)	11.7	<b>Ayuda de emergencia</b>	<b>7.4</b>
		<b>Gastos administrativos</b>	<b>-</b>
<b>Infraestructura económica</b>	<b>6.2</b>	<b>No especificado, más</b>	
Transporte y comunicaciones	4.4	<b>contribución de agencias</b>	
Energía	1.0	<b>privadas</b>	<b>6.5</b>
Otros	0.8		
<b>Producción</b>	<b>19.5</b>		
Agricultura	17.8		
Industria, construcción y minas	1.5		
Comercio, turismo, bancos	0.2		
Otros	-	<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CAD/OCDE.

<sup>a</sup> Incluye cancelación de deuda no-APD.

La Dirección General respeta los criterios de concentración geográfica, que no obligan a la Corporación Financiera Holandesa para los Países en Desarrollo (FMO), a la Oficina Central para la Promoción de Importaciones (CBI), a las ONG y al Servicio de Voluntarios, pues éstos intervienen en muchos más países.

En lo que se refiere a la distribución de la cooperación bilateral, el cuadro 14 señala que el 100% está constituido por donaciones, el 45% de las cuales se han otorgado en asistencia técnica, y que ha crecido notablemente la ayuda de emergencia. Se observa, además, que a partir de 1991 las erogaciones netas de los créditos fueron de signo negativo. En los últimos años la cooperación holandesa asigna la ayuda sólo a través de donaciones, para evitar los problemas de las deudas en los PVD más pobres, mientras recupera los créditos otorgados en los años pasados.

A diferencia de los demás países del CAD, Holanda exige una baja vinculación de su ayuda. En 1992, el 9.2% era ayuda vinculada, el 21% no lo era y el 45% estaba vinculada sólo parcialmente.

La cooperación bilateral comprende también un programa para préstamos menos concesionales (PMC) a largo plazo, destinados a la adquisición de bienes de capital e infraestructura. El programa se incluye en los planes de los respectivos países, como es el caso de Bolivia y Ecuador.

Por su parte, la FMO concede préstamos a mediano y largo plazo en florines, para la adquisición de equipos en el exterior. Financia la participación en el capital de empresas y bancos de desarrollo, como también la asistencia técnica y los costos de los estudios de factibilidad. Facilita, además, el contacto con las entidades financieras internacionales, tales como el BID y el Banco Europeo de Inversión.

En 1991, la estructura financiera de la FMO fue modificada totalmente. A partir de esa fecha no continuó recurriendo a los préstamos del mercado de capitales, sino a un "Fondo para el desarrollo". Este es financiado con el presupuesto de la cooperación, que asciende a casi 350 millones de florines para el período 1993-2000. Al hacerse independiente, dicha corporación asumió la responsabilidad por eventuales pérdidas ocasionadas por los préstamos y por las operaciones de participación en los capitales de riesgo. Durante el primer año de actividad independiente su cartera creció en un 12%.

Por otra parte, y siempre dentro de este tipo de cooperación, Holanda ha incrementado otras formas de ayuda con desembolso rápido. Son las destinadas a la adopción de programas y medidas de ajuste estructural, estudiados con especial cuidado para evitar que ocasionen daños en los sectores marginados, hecho al cual ese país brinda especial atención.

#### f) *Cooperación multilateral*

La Subdirección encargada de la cooperación multilateral tiene tres divisiones. Una está encargada de las organizaciones internacionales —PNUD y demás agencias de las Naciones Unidas— y de entidades como el Banco Mundial y el Fondo Europeo de Desarrollo. Otra, se ocupa de las organizaciones no gubernamentales y de los programas de investigación y capacitación. La tercera, es responsable del voluntariado internacional.

El sector multilateral ha registrado los mismos cambios que el de los demás países en estudio. El 35% de la ayuda total, que en los años 70 se canalizaba a través de organismos internacionales, se redujo al 25% en los primeros años de la década de los 80, para situarse, a comienzo de los años 90, en el 30% (ver cuadro 14). Esta tendencia parece destinada a mantenerse, pues los nuevos lineamientos del Programa para la Ayuda al Desarrollo (PAD), considerando que los actuales problemas son de naturaleza global, requieren actividades

diversificadas y coordinadas, y economías de escala. Seguramente, esto obligará a la transferencia de algunos de los recursos destinados a los programas bilaterales hacia los multilaterales y multilaterales.

Entre las agencias de las Naciones Unidas preferidas por Holanda están aquellas que tienden a aumentar la capacidad de implementación, y las menos burocráticas. Apoya también a la FAO, a la OMS y a los programas del Banco Mundial. Recientemente ha crecido el apoyo a las agencias de las Naciones Unidas para las intervenciones humanitarias (UNHCR) y a los instrumentos para la conservación del medio ambiente (Global Environment Fund). En cuanto a la CEE, como considera que su capacidad de implementación de proyectos ha disminuido, prevé mantener sólo los aportes actuales al FED y no realizará iniciativas de cofinanciamiento.

Cuadro 14  
EROGACIONES NETAS DE AYUDA  
(En millones de dólares)

Ayuda para el desarrollo (APD)	1980-1982	1990	1991	1992	1993
<b>A. Bilateral (1+2)</b>	<b>1 145</b>	<b>11 833</b>	<b>1 756</b>	<b>1 880</b>	<b>1 776</b>
1. Donaciones	840	1 707	1 823	1 986	1 944
Asistencia técnica	327	790	962	1 063	869
Ayuda de emergencia	-	64	110	197	303
2. Créditos	297	126	-67	-107	-168
<b>B. Multilateral (1+2)</b>	<b>392</b>	<b>705</b>	<b>761</b>	<b>873</b>	<b>749</b>
1. Donaciones	275	464	523	560	523
CEE	115	192	248	250	247
2. Suscripción de capital	117	241	238	313	226
Ayuda directa en inversiones	92	173	151	204	135
Bancos regionales de desarrollo	20	47	59	64	37
<b>Total APD (A+B)</b>	<b>1 537</b>	<b>2 538</b>	<b>2 517</b>	<b>2 753</b>	<b>2 525</b>

Fuente: CAD/OCDE.

La participación holandesa en las instituciones multilaterales es casi total, pues está presente en el Banco Mundial, la CEE, el FED, los bancos regionales y las agencias de las Naciones Unidas.

g) *Conclusiones*

La cooperación holandesa ofrece el siguiente panorama a los países latinoamericanos:

- i) Sus prioridades geográficas son claras y consecuentes. En América Latina, su acción se concentra en América Central y en la región andina, pero reciben un tratamiento especial Surinam y las Antillas Holandesas (Aruba, Curazao, Bonaire).
- ii) El PAD de esta cooperación tiene por objetivo la reducción sostenida de la pobreza a través de proyectos orientados hacia los siguientes estamentos, o **target groups**: campesinos, comunidades pobres del sector informal, microempresas, organizaciones femeninas y grupos indígenas.

Los nuevos criterios que la regulan, otorgan especial atención a los proyectos de desarrollo rural que no alteren los recursos naturales, o aquellos que plantean defender y mejorar el ambiente natural local. Un ejemplo concreto lo constituye la celebración de un acuerdo de cooperación bilateral con Costa Rica para la realización de proyectos de desarrollo sustentable.

- iii) Debido a que esta cooperación es de tipo progresista, los proyectos que se le presenten deben ser principalmente de carácter social y ambiental, que permitan además una mayor participación de las comunidades locales y mejoren sus condiciones de vida.

Para su evaluación se pueden presentar también proyectos de transferencia de tecnología —en particular de biotecnología— y de cooperación económica entre empresas holandesas y locales, a través de la corporación financiera FMO.

- iv) América Latina tiene para las áreas y los sectores mencionados buenas posibilidades de acceso a la cooperación holandesa, especialmente en lo referente a los programas avanzados o pilotos, formulados con claridad y que incluyan indicadores precisos para la evaluación del impacto respectivo, tal como en el caso de la cooperación alemana.
- v) Institucionalmente, el Ministro de la Cooperación al Desarrollo es competente a nivel político. A nivel administrativo opera la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- vi) Los flujos de ayuda se otorgan especialmente por medio de donaciones poco vinculadas, que incluyen una importante cuota de asistencia técnica.
- vii) Como la cooperación holandesa exhibe una tendencia que la orienta hacia el sector multilateral, adhiere a los planes de ajuste estructural que promueve el Banco Mundial, cuando éstos se destinan a los fondos sociales de emergencia y a programas que mejoren las condiciones de vida de los sectores sociales que resulten perjudicados por dichos planes de ajuste.

Otras entidades del sector multilateral a las que aporta la cooperación holandesa son las agencias de las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo regional.

## 5. ITALIA

Las actividades de la cooperación italiana, como en el caso de España, empezaron con un relativo atraso en relación con los demás países. Al inicio, se limitó al envío de técnicos y profesores. Éstos realizaban actividades en programas que generalmente habían puesto en marcha misionarios italianos en países en desarrollo.

La primera ley orgánica de cooperación (ley N° 38), promulgada en 1979, continuaba considerando a la cooperación como una actividad desarrollada por grupos de "voluntarios" laicos y religiosos, que el Estado se limitaba a cofinanciar. Sin embargo, permitió la ampliación del citado concepto cuando aceptó la participación en ella de empresas, sociedades asesoras, y otras. También lo extendió la denominada "iniciativa Sahel", que hizo posible la intervención coordinada en todos los países de la región africana para impulsar la lucha contra la desertificación y el deterioro del medio ambiente.

En el período 1984-1985 se puso en marcha una iniciativa destinada a hacer frente a las consecuencias de la sequía en el Cuerno de África. Esto dio origen al Fondo de Ayuda Italiano (FAI). El éxito del FAI se vio comprometido porque debía realizar una serie de actividades en un período limitado —un año y medio— y efectuar gastos por un monto determinado sin estudios previos. Además, debía confiar en entes nacionales con escasa experiencia en los países en desarrollo. Con el objeto de subsanar estas dificultades, se dictó la ley N° 49, de 1987, que es la que actualmente regula las actividades de la cooperación italiana.

Recientemente, la crisis política y financiera ha llevado la ayuda italiana a una situación de parálisis. Se está esperando alcanzar una condición mínima de estabilidad política, para promover una nueva ley y reestructurar la cooperación.

América Latina goza de una relativa prioridad en la cooperación de Italia. Para efectos de su otorgamiento y organización, divide la región en tres zonas a las que destina diversas estrategias, como se explica más adelante.

Desde el final de los años 80 y al comienzo de los 90, América Latina ocupó el segundo lugar en las prioridades después de África.

### a) *Modelo organizativo de la cooperación italiana*

La ley N° 49 establece que las actividades de cooperación representan una parte integrante de la política exterior italiana. Por ese motivo, se creó la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (DGCS), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Su Director General es responsable ante el Parlamento y ante el Ministro de Relaciones Exteriores.

La Dirección está compuesta de 19 oficinas, de las cuales seis son responsables de las distintas áreas geográficas, y una de éstas se ocupa de América Latina. Otras cinco tienen competencias temáticas (mujer, formación, ONG, etc.), una se encarga de los créditos de ayuda y de las **joint ventures**, y las restantes tienen bajo su responsabilidad los asuntos técnico-administrativos.

En la DGCS se encuentra la Unidad Técnica Central (UTC), que está compuesta por 120 técnicos responsables del "desempeño de las tareas de naturaleza técnica para la individualización, formulación, evaluación, gestión y control de los programas, de las iniciativas y de los acuerdos de cooperación ... y de las actividades de estudio y de investigación en el campo de la cooperación al desarrollo" (artículo 12 de la ley N° 49, de 1987).

Con la reciente reforma de la administración pública se canceló el Comité Interministerial para la Cooperación al Desarrollo (CICS), y su competencia pasó al Comité Interministerial para la Programación Económica (CIPE), el cual establece los lineamientos de la política de cooperación, la programación, las prioridades geográficas, los recursos financieros, y concede los créditos de ayuda.

El Comité Directivo es el segundo organismo en importancia de la cooperación. Se debe reunir por lo menos dos veces al año, pero normalmente lo hace una vez cada dos meses. Lo preside el Ministro de Relaciones Exteriores, y lo integran el Secretario General para la Programación Económica del Ministerio de Presupuesto, el Director General del Ministerio del Tesoro, el Director General de Cambio del Ministerio de Comercio Exterior y el Director General del Mediocrédito Central.

Entre sus funciones está la de establecer las directrices para la implementación de las decisiones que con anterioridad ha tomado el CIPE; también decide la programación anual; aprueba las iniciativas de cooperación que tengan valores superiores a los 600 millones de liras; opina sobre la concesión de los créditos de ayuda; aprueba las iniciativas propuestas por las ONG y las administraciones locales, y establece las condiciones para los acuerdos extraordinarios.

Recientemente se canceló también el Comité Consultivo, un organismo que asesoraba a la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo y que estaba constituido por representantes de la administración y entidades públicas, de instituciones y organizaciones que operan en el campo de la cooperación, y por las confederaciones sindicales.

Las actividades de la cooperación las ejecuta directamente la DGCS o las realiza a través de ONG, empresas, institutos universitarios, u otras organizaciones. Dichas iniciativas, de acuerdo con la ley N° 49, anteriormente requerían de licitación y, en casos especiales, el trato directo tenía que ser autorizado por el Comité Directivo. Posteriormente, la ley N° 412, de 1991, para asegurar mayor transparencia en la adjudicación de los trabajos, estableció la obligación de la licitación pública para las donaciones, o la designación nominal, en caso de crédito de ayuda. Se requiere de licitación internacional sólo si el país receptor así lo exige.

Italia aplica también el **advance competitive bidding**, a que se hizo referencia al tratar acerca de la cooperación alemana.

b) *Líneas directrices de la política de cooperación*

La cooperación italiana se orienta hacia la solución de los grandes problemas del subdesarrollo, a la eliminación paulatina del hambre, de la desnutrición y de la pobreza absoluta. La política de ayuda se encamina no sólo a la satisfacción de las necesidades básicas, sino a la obtención de un mejor desarrollo económico y social, que garantice el ejercicio de los derechos fundamentales del hombre.

Para el final de la presente década, Italia tenía el propósito de aumentar el monto de la ayuda destinada al desarrollo al 0.7% de su producto bruto interno.

Sin embargo, a partir de 1989, las cuotas correspondientes al presupuesto de la ayuda comenzaron a descender. En 1991-1992 se redujeron de manera acentuada, debido a la disminución efectiva del presupuesto y a las dificultades del funcionamiento interno de la cooperación, con la consecuente reducción de su capacidad de gasto. La programación financiera para 1995 estima un porcentaje de la ayuda respecto al PIB del 0.15%.

Italia no tiene regiones prioritarias vinculadas a ella por lazos culturales, con excepción de Etiopía y Somalia. No obstante, ha establecido diversos criterios que se resumen en:



- i) Deben existir necesidades efectivas en las poblaciones interesadas. En tales casos tiene en cuenta la asistencia otorgada por otras cooperaciones y por las organizaciones internacionales, a fin de evitar duplicaciones.
- ii) Además de las buenas relaciones con Italia, deben existir condiciones previas que permitan una mayor productividad de la asistencia.
- iii) Se requiere que existan condiciones que favorezcan los procesos de integración regional.
- iv) Debe existir la posibilidad de que la cooperación sirva como elemento catalizador de inversiones privadas.

Las nuevas líneas directrices contenidas en la programación financiera de 1995 indican como prioridades, el apoyo a los procesos de paz y al desarrollo económico y social en la región de Europa del Sur y el Mediterráneo, y el crecimiento del sector privado. En consideración a los escasos recursos disponibles, se han establecido los criterios de alta concentración geográfica y de integración con la asistencia multilateral. Además, se prevé una utilización mayor de agentes externos para implementar los proyectos, a causa de los problemas de la administración pública.

c) *Prioridades geográficas*

La cooperación italiana establece cinco áreas geográficas (ver cuadro 15). El África Subsahariana recibe el 42% de la ayuda, América Latina el 16%, los países del área del Mediterráneo y del Cercano y Medio Oriente el 31%, y Asia el 10%.

Los datos muestran el incremento de la concentración de la ayuda en la región del Mediterráneo y Europa del Sur, en la cual Italia tiene claros intereses estratégicos de seguridad externa (guerra en la ex Yugoslavia y progreso de paz en el Medio Oriente, problemas migratorios y de abastecimiento energético)

Como consecuencia de la gran emigración italiana del siglo pasado hacia América, en especial hacia Argentina, Italia ha tenido un particular interés en América Latina. Ese interés ha aumentado con el restablecimiento de la democracia en algunos países sometidos a regímenes dictatoriales en los años 70. Durante 1990-1991 le destinó a ella el 20% de los recursos de la ayuda, pero luego los flujos han disminuido (cuadro 15).

Para efectos del otorgamiento y organización de la cooperación, divide la región en tres zonas a las que destina estrategias diversas.

- i) En los países que tienen una industria relativamente avanzada —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— interviene con el objeto de fomentar la potencialidad productiva, apoyar la pequeña y mediana industria, y para solucionar problemas de las áreas marginales de las grandes ciudades.

Un ejemplo de dicha participación es el Convenio de asociación particular, celebrado con Argentina para el período 1988-1992. Mediante él, se pusieron a disposición de ese país diversos instrumentos para la realización de inversiones tanto italianas como argentinas; convenio del cual se trata en detalle en la sección sobre la cooperación bilateral.

- ii) En la región andina se ha dado prioridad a la lucha contra el narcotráfico, a la elaboración de planes de reconversión agrícola de las áreas productoras de coca, y al desarrollo rural.

- iii) En América Central, como el principal problema es el de los refugiados y desplazados por causa de los conflictos internos, ha intervenido a través de iniciativas multilaterales (PRODERE) junto con el PNUD, UNHCR, OMS y el programa de salud de la UNICEF.

Cuadro 15  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA**  
 (En porcentaje del total de las erogaciones brutas)

Regiones	1980-1981	1985-1986	1992-1993	1992-1993 En millones de dólares <sup>b</sup>
África del Sahara del Sur	55.2	68.2	42.2	1 038
Asia Central y del Sur	1.7	6.1	2.2	169
Otra Asia/Oceanía	6.5	4.0	8.5	389
Medio Oriente y África del Norte <sup>a</sup>	28.5	11.8	31.1	435
América Latina	8.1	10.0	16.0	362

Fuente: CAD/OCDE.

<sup>a</sup> Incluye montos hacia Europa del Sur.

<sup>b</sup> Incluye las contribuciones netas otorgadas a través de las organizaciones multilaterales.

Terminado el régimen militar en Chile, se incluyó a este país en la primera prioridad (1990). Para las demás naciones del Cono Sur se han elaborado planes trienales, que tienen en cuenta las exigencias de ajuste estructural y de saneamiento económico.

En Chile, Argentina y Uruguay, se han establecido proyectos extraordinarios para el apoyo de barrios populares en las áreas urbanas marginales, dotándolos de servicios de salud. Además, se ha brindado apoyo a la pequeña y mediana empresa. Por otra parte, se han aprobado programas regionales para el control de la epidemia del cólera.

No obstante el interés demostrado por América Latina, la programación del año 1995 indica que Italia no se puede comprometer en dicha región con nuevos programas y proyectos. En particular, se prevén sólo algunas iniciativas de cooperación científica con las empresas del sector privado, y de carácter humanitario en Argentina, Brasil y Chile; el apoyo a la etapa final del programa PRODERE del PNUD en América Central, y en los otros países latinoamericanos continuará la instrumentación de los proyectos comenzados en el pasado.

d) *Prioridades sectoriales*

Las prioridades sectoriales de la cooperación italiana son las siguientes:

- i) Producción en la industria y la construcción (10%, en 1992) y en la agricultura (8.4%). La industria representa un sector nuevo de gran interés para Italia, a fin de apoyar el

crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y del nivel de empleo. En este sentido, se persiguen también los objetivos de involucrar a las PYME italianas, y de reducir la presión de la inmigración. En la agricultura se incluyen estrategias para la ampliación de las áreas cultivables, el mejoramiento del uso de los recursos hídricos, la conservación de los suelos, la reforestación, y la lucha contra la desertificación.

- ii) Infraestructura económica en transporte y comunicaciones (10%) y en energía y materias primas, que representaron el 8.9%. Éstas tienen por objeto la construcción de las infraestructuras básicas para el desarrollo, y reducir la dependencia de las importaciones de petróleo mediante el uso de las fuentes de energía renovables disponibles en cada país. Por lo tanto, las estrategias variarán de país a país.
- iii) Educación y formación profesional (4%). Como dicho sector ha adquirido cada vez mayor importancia, se ha incluido en todas las iniciativas de desarrollo. Por otra parte, se ha iniciado la formación in situ con becas en Italia y la cooperación a nivel universitario.
- iv) Salud alcanza sólo al 3.5%. Este sector favorece la medicina orientada a la base social y la preventiva, mejorando las estructuras periféricas destinadas a la salud. Privilegia las intervenciones a través de ONG, pues da gran importancia al "factor humano" en esta área.

Como se puede notar, la ayuda italiana ha privilegiado los sectores económicos frente a los básicos sociales. No obstante eso, en los últimos años ha crecido su compromiso con las intervenciones humanitarias y de emergencia.

Otros sectores, de tipo transversal, son los recursos naturales y el medio ambiente —que se toman en consideración solos o en compañía de otros programas—, la ciencia y la tecnología. La transferencia de tecnología es favorecida en casi todos los casos, así como la creación de polos de desarrollo autosustentables, y la promoción de la mujer. En este último caso, se da impulso a todas las actividades que la consideran, y a aquellas tendientes a eliminar las causas económicas de su marginación.

e) *La cooperación bilateral*

Para otorgar esta cooperación se tienen en cuenta las relaciones tanto económicas como políticas con los países en desarrollo. Se pone en práctica mediante planes integrados (**country programmes**), que se acuerdan con los países receptores en encuentros gubernamentales o a través de comisiones mixtas. Con esta cooperación se apoyan proyectos y se da asistencia técnica. Se efectúa principalmente a través de donaciones (70%) y de créditos de ayuda (30%) (ver cuadro 17).

Las donaciones se utilizan para la satisfacción de las necesidades básicas, la formación profesional, la elaboración de planes o estudios de factibilidad, para dar asesorías y otros servicios a países excluidos de los créditos de ayuda, y para apoyar iniciativas de ajuste estructural.

Cuadro 16  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA EN 1992**  
 (En porcentaje del total de los compromisos)

<b>Infraestructura social y administrativa</b>	<b>14.0</b>	<b>Multisector</b>	<b>6.7</b>
Educación	3.7	<b>Ayuda programada</b>	<b>4.1</b>
Salud y población	3.5	<b>Reducción de la deuda <sup>a</sup></b>	<b>16.0</b>
Planificación y administración público	0.6	<b>Ayuda alimentaria</b>	<b>5.4</b>
Otros (incluye proyectos hídricos)	6.2	<b>Ayuda de emergencia</b>	<b>5.1</b>
		<b>Gastos administrativos</b>	<b>4.5</b>
<b>Infraestructura económica</b>	<b>21.4</b>		
Transporte y comunicaciones	10.5	<b>No especificado, más</b>	
Energía	8.9	<b>contribución de agencias</b>	
Otros	2.0	<b>privadas</b>	<b>4.3</b>
<b>Producción</b>	<b>18.4</b>		
Agricultura	8.4		
Industria, construcción y minas	9.9		
Comercio, turismo, bancos	0.2		
Otros	-	<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CAD/OCDE.

<sup>a</sup> Incluye cancelación de deuda no-APD.

Con los "acuerdos extraordinarios" se atienden situaciones de necesidades urgentes, y luego éstos sirven de puente para ulteriores programas de desarrollo. En caso de calamidades naturales o en las ocasionadas por la intervención humana, se brindan ayudas alimentarias y sanitarias, sin tener en cuenta las prioridades geográficas establecidas.

En los años 90 ha aumentado la ayuda de emergencia, en consideración a los problemas ocurridos a causa de conflictos, en tanto que ha disminuido notablemente la asistencia técnica, como consecuencia de la crisis de la estructura administrativa de la cooperación italiana.

En cuanto a los créditos de ayuda, éstos son propuestos por la DGCS y se otorgan previa deliberación del CIPE. Dichos créditos se destinan a financiar proyectos de desarrollo de gran envergadura y obras públicas que requieren equipos y maquinaria. Se utilizan para ayudar a equilibrar las balanzas de pagos, y para proyectos cofinanciados con las organizaciones internacionales. Las modalidades para el otorgamiento y para el establecimiento de las condiciones respectivas cambian en razón de las capacidades de pago de los países beneficiados. Varía también el elemento de donación entre el 55% y el 65%.

Para su concesión se establecen las siguientes condiciones:

- i) A los países menos adelantados se les otorgan excepcionalmente créditos con un interés del 1%, a un plazo de 30 años, doce de los cuales constituyen un período de gracia. No se les conceden créditos mixtos;

Cuadro 17  
**EROGACIONES NETAS DE AYUDA**  
*(En millones de dólares)*

Ayuda para el desarrollo (APD)	1980-1982	1990	1991	1992	1993
<b>A. Bilateral (1+2)</b>	<b>188</b>	<b>2 112</b>	<b>2 245</b>	<b>2 430</b>	<b>1 930</b>
1. Donaciones	179	1 299	1 485	1 265	1 368
Asistencia técnica	79	397	330	251	131
Ayuda de emergencia	-	104	456	137	342
2. Créditos	9	814	760	1 165	562
<b>B. Multilateral (1+2)</b>	<b>532</b>	<b>1 283</b>	<b>1 102</b>	<b>1 691</b>	<b>1 113</b>
1. Donaciones	267	793	1 068	1 076	876
CEE	188	435	632	593	566
2. Suscripción de capital	264	490	34	616	237
Ayuda directa en inversiones	173	291	-	595	233
Bancos regionales de desarrollo	54	150	11	21	4
<b>Total APD (A+B)</b>	<b>720</b>	<b>3 395</b>	<b>3 347</b>	<b>4 122</b>	<b>3 043</b>

Fuente: CAD/OCDE.

- ii) Para países con renta per cápita de hasta 2 550 dólares, los créditos tienen las mismas características citadas arriba, y se pueden otorgar créditos mixtos;
- iii) A los países con rentas superiores a 2 550 dólares, no se les concede ni créditos de ayuda ni créditos mixtos.

El fondo que financia el capital de riesgo de las *joint ventures* y que cuenta con 100 billones de liras, no ha sido utilizado plenamente, pues se han financiado sólo 14 de ellas (en América Latina tres: una en Venezuela y dos en Argentina).

Con Argentina se estipuló un "Convenio de asociación particular", una de las experiencias más interesantes de la cooperación italiana, a pesar de que sus resultados han sido inferiores a las expectativas. En dicho Convenio se establecieron como objetivos: facilitar las inversiones productivas en el sector privado argentino, con el apoyo de inversionistas de ese país e italianos, éstos últimos pertenecientes tanto al sector público como privado; y estimular las iniciativas conjuntas de producción para favorecer la modernización y el crecimiento de la productividad de Argentina.

Para alcanzar tales objetivos se destinaron 600 millones de dólares en créditos de ayuda, para el período 1988-1989. La mitad de dicha suma tenía como finalidad la realización de proyectos de cooperación seleccionados por ambas partes. Para 1990-1992, se destinó un monto similar al anterior. Además, Italia se comprometió a otorgar fondos para la constitución de empresas mixtas italo-argentinas, y a favorecer las inversiones directas de empresas privadas y mixtas.

Por su parte, el Gobierno argentino asumió el compromiso de favorecer las inversiones para la constitución de empresas productivas, y de garantizar las inversiones italianas del programa y la libre transferencia de capitales, derogando las restricciones locales.

La idea básica del convenio implica que a cada unidad de crédito le corresponden otras dos, que provienen de empresas italianas y argentinas.

Se incluye en dicho convenio un componente denominado PADEA, que es un programa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Mediante él se entregan líneas de crédito de ayuda para fomentar la estructura productiva local y financiar la importación de equipos industriales desde Italia, y para favorecer la balanza de pagos.

Después de un año y medio de la firma del convenio los resultados no eran muy alentadores, por la compleja administración de ambas partes y la falta de elasticidad del sistema financiero argentino. Por tal razón, en abril de 1990 la tercera reunión del Secretariado Permanente Argentina-Italia (SPAI) modificó los procedimientos de evaluación y aprobación de los proyectos. El cambio produjo resultados relativamente satisfactorios. A fines de 1991 se habían puesto a disposición dos líneas de crédito —cada una por 50 millones de dólares—, de las cuales se han utilizado sólo 52 millones de dólares.

En 1992, después de la reunión SPAI V, Italia concedió una nueva línea de crédito de ayuda por 50 millones de dólares, para financiar importaciones de bienes instrumentales de empresas mixtas italo-argentinas.

f) *La cooperación multilateral*

Ésta se efectúa a través de la participación en el capital de bancos o fondos internacionales; la participación en la cooperación de la CEE, y las contribuciones o cuotas a las organizaciones que forman parte de las Naciones Unidas.

Antes de la ley N° 49, Italia participaba en iniciativas multilaterales para la realización de proyectos y programas, ejecutados en su totalidad por organizaciones internacionales, con costos de administración elevados y con resultados no siempre positivos. Posteriormente, cuando amplió su organización, estuvo en condiciones de asumir directamente la ejecución de los proyectos.

La ayuda multilateral italiana es superior al promedio del CAD. A ella destinó en los años 80 y 90, entre el 30 y el 40% de la ayuda total. Su mayor aporte lo otorga a la CEE, y después de ésta a las Naciones Unidas.

g) *Conclusiones*

Italia está actualmente atravesando una larga fase de inestabilidad política que repercute en su política de desarrollo, tanto en los instrumentos que usa como en su organización interna. Las dificultades financieras son notables, y están causando una considerable reducción de los recursos de ayuda (en 1995 se prevé una disminución al 0.15% del PIB).

Por ahora, la cooperación italiana ofrece a los países latinoamericanos las ofertas que se indican a continuación. Sin embargo, ellas experimentarán variaciones, como consecuencia de las modificaciones de la política de ayuda al desarrollo que se adoptarán en el futuro cercano.

- i) Es muy probable que a América Latina se le continúe dando una prioridad secundaria, después de África y de la cuenca del Mediterráneo. Y en ella, se favorecerá a la región andina, América Central y a los países del Cono Sur.
- ii) A los países centroamericanos probablemente se les aprobarán los proyectos de apoyo institucional, de desarrollo rural y ayudas humanitarias.  
  
En la zona andina, se privilegiarán los proyectos referentes a la lucha contra el cultivo de la coca y contra la pobreza rural y urbana (sector informal).  
  
En el Cono Sur, se tenderá a hacer más eficaz la cooperación particular entre Italia y Argentina con apoyo al sector privado, especialmente para adelantar las operaciones de privatización en curso.
- iii) Las relaciones con los demás países dependerán de las disponibilidades financieras residuales, y de la relevancia del asunto que merezca el acuerdo. Por tal razón, tales países deben individualizar los sectores particulares que son materia de las solicitudes de cooperación, tal como en el caso del Brasil, donde se podrían apoyar las iniciativas dirigidas a tutelar el medio ambiente, a través y de común acuerdo con las organizaciones multilaterales.
- iv) La entidad competente para los efectos descritos es la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- v) En cuanto a la utilización de los instrumentos financieros, Italia seguramente otorgará más ayuda por medio de donaciones, siguiendo el ejemplo de los demás países del CAD.
- vi) Aumentará también su utilización del sector multilateral, por lo que los países latinoamericanos podrán solicitar un mayor compromiso italiano en las entidades regionales correspondientes.

### III. LA DEMANDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA <sup>20</sup>

#### A. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

##### 1. Cambios en la demanda

###### a) *Actores de la cooperación internacional*

En América Latina, hasta mediados de la década del 70, las principales instituciones receptoras de la cooperación internacional fueron: organismos del Estado: ministerios, servicios dependientes, instituciones semiestatales y empresas públicas, universidades e institutos tecnológicos. Aunque estos organismos pertenecen en general al Estado, es útil distinguirlos por la importancia que ellos tuvieron en algunos países como receptores de la cooperación internacional.

La información disponible en los estudios de casos realizados por el Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CINDA), permite destacar la importante contribución de la cooperación internacional en el desarrollo y consolidación de las universidades y de los institutos tecnológicos, en el período en que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial destinan significativos recursos de cooperación financiera para estos actores.

En el período 1975-1985, y como consecuencia de los cambios producidos en las orientaciones de las fuentes internacionales, de situaciones políticas nacionales y de un variado repertorio de causas interrelacionadas, se consolidan como receptores de la cooperación internacional, los siguientes actores institucionales:

- i) *Organismos internacionales.* Estos organismos se consideran como actores de la demanda, por cuanto realizan actividades de investigación, capacitación y asesoría con recursos de la cooperación internacional. En general son instituciones, unidades o programas que compiten por recursos internacionales para el desarrollo de sus

---

<sup>20</sup> Este texto corresponde a una parte sustancial del documento preparado por el señor Iván Lavados Montes para la CEPAL: "Cooperación internacional para el desarrollo: perspectiva latinoamericana" (1993).



actividades. Al respecto pueden mencionarse: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), entre otros.

Todos ellos han realizado un trabajo de importancia especialmente en el estudio de los problemas multidisciplinarios y en labores de capacitación y asesoría.

- ii) *Redes de cooperación.* En América Latina existen redes en distintos campos y áreas de concentración. En el área de educación, ciencia y cultura, pueden anotarse: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CINDA), Programa de Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) y el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). En el área de producción: Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAF), Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL) y la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER). En el área de servicios: Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) y Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

Estas redes vinculan a instituciones del área correspondiente y trabajan en una disciplina o problema determinado. En general, su función principal es promover el trabajo conjunto de sus miembros a través de estudios, seminarios y cursos, intercambio y publicaciones. Reciben apoyo de la cooperación internacional, especialmente a través de programas de carácter regional.

Con respecto a estos actores pueden destacarse dos puntos centrales: la dimensión de cooperación horizontal existente en sus actividades y el bajo costo con que las realizan.

- iii) *Corporaciones privadas.* La participación de estas instituciones en el total de los recursos de cooperación internacional aumentó notablemente en el período <sup>21</sup>. Ello ocurrió por diversas razones, entre las que se destacan: la prioridad otorgada por fuentes internacionales a las organizaciones no gubernamentales (ONG), y el interés por desarrollar programas y proyectos multidisciplinarios vinculados a requerimientos específicos del desarrollo de los países.

Así, "Las prestaciones de la cooperación para el desarrollo entre Estado y Estado no basta; ello tiene que complementarse con la cooperación efectiva entre las fuerzas sociales independientes de los países industriales y las correspondientes organizaciones de los países en desarrollo. El trabajo para el desarrollo por parte de las organizaciones no estatales puede ir más allá de los límites formales de la política oficial de desarrollo" <sup>22</sup>.

Las corporaciones privadas se clasifican en: centros académicos puros, centros académicos de opinión, y centros de acción social.

Por su propia naturaleza, estas instituciones dependen para su existencia de los apoyos de la cooperación internacional, siendo casi imposible su subsistencia sin estos financiamientos.

<sup>21</sup> Ver al respecto estudios de Chile, Colombia y Perú realizados por CINDA (1987, 1988).

<sup>22</sup> Walter Schell (1985), Presidente de la República Federal de Alemania.

La participación de estos nuevos actores en el proceso de cooperación internacional, la disminución de recursos para América Latina y, sobre todo, la diversa realidad existente en la mayoría de los países de la región en cuanto a la existencia de una infraestructura científica y tecnológica, ha dado como resultado que los componentes principales de la cooperación internacional en este período sean: apoyos institucionales, estudios, y publicaciones.

Los componentes fundamentales del período anterior: expertos, becas y equipos, en que los principales receptores eran los organismos públicos, las universidades y los institutos tecnológicos, disminuyen notoriamente su participación relativa.

En el período de 1985 adelante y como consecuencia de los cambios producidos en la oferta, América Latina continúa con poca prioridad en el proceso de cooperación internacional, con excepción de países que por razones de carácter político y comercial tienen un apoyo significativo.

La cooperación se oficializa y normaliza nuevamente a través del Estado, como consecuencia del proceso de democratización producido.

Adquieren importancia organismos públicos en la ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo social, que son aportados por las fuentes como una manera de ayudar a los procesos de transición en marcha y de superar las restricciones derivadas de las políticas de ajuste.

Los países receptores dan prioridad a programas de ciencia y tecnología y, en este sentido, nuevamente empiezan a adquirir importancia las universidades y los institutos tecnológicos. Hay también una tendencia de participación más activa del sector privado.

b) *Gestión de la cooperación internacional*

En la segunda mitad de la década de 1960 y durante los años 70, se constituyeron en América Latina unidades nacionales especializadas para la gestión de la cooperación internacional.

Estas unidades operativas, en general, fueron ubicadas en niveles altos de las estructuras gubernamentales correspondientes, e integradas por profesionales que se especializaron en el tema. Ello se debió a la cuantía de los recursos involucrados en el proceso, al hecho de que la mayor parte de los recursos de la cooperación internacional era de carácter oficial, y a la importancia que los gobiernos dieron a la materia.

Desde fines de la década de 1970 y especialmente durante los años 80, la gestión de la cooperación internacional en la mayor parte de los países de América Latina enfrentó severos problemas y restricciones.

Los cambios analizados en las políticas, orientaciones, contenido y, principalmente, en los actores de la cooperación internacional, determinaron el surgimiento de un mercado heterogéneo de asistencia técnica, en el cual las unidades centrales de gestión de la cooperación internacional se transformaron más en intermediarios de este mercado que en reguladores del proceso.

Estas unidades de gestión concentraron sus esfuerzos, especialmente, en aquellas fuentes que proporcionan cifras indicativas nacionales: PNUD, OEA.

Desde otra perspectiva puede apreciarse que han existido continuas modificaciones en la ubicación institucional y en la competencia de los órganos de gestión, no existiendo políticas estables y coherentes sobre el tema. Por este tipo de razones, en varios países se han perdido la especialización y la experiencia que se requieren para estas funciones.

Algunas universidades de la región han constituido entidades especializadas sobre el tema, que usualmente se ubican en las vicerrectorías o direcciones encargadas de la administración de la investigación.

Las corporaciones de derecho privado, como es obvio, le han dado importancia a este aspecto y mantienen una activa labor de identificación de fuentes, de elaboración y negociación de proyectos.

También los organismos internacionales que reciben recursos de la cooperación internacional le han dado prioridad a esta función.

En algunos países de la región, particularmente en Brasil y Chile, se han creado agencias especializadas para la cooperación internacional. Estas agencias tienen competencia en la canalización de recursos oficiales de carácter concesional y realizan su trabajo con políticas, prioridades y mecanismos explícitos. Más adelante se señalan con mayor precisión los avances realizados en este tipo de agencias.

También es necesario destacar que, en general, el "proyecto" sigue siendo la unidad básica de la cooperación internacional, disminuyendo las iniciativas de apoyo global a instituciones preexistentes, e incrementándose las exigencias de cofinanciamiento nacional y de contrapartes reales.

Desde un punto de vista positivo, se plantean programas que integran en una misma área de trabajo iniciativas de cooperación reembolsables con donaciones, y se crean fondos constituidos con aportes internacionales para apoyar en forma concursable proyectos específicos.

En los últimos años, aparecen experiencias de constitución de nuevas instituciones que asocian la participación financiera y directiva de las fuentes internacionales y de las instituciones locales.

Después de varios años de análisis del tema y de proyectos heterogéneos y diversificados, aparecen en países como Brasil, Argentina y Chile, iniciativas más sistemáticas de cooperación horizontal. En este sentido, es digna de destacar la consolidación que numerosas redes de cooperación muestran en la actualidad, y que pueden constituirse en el modelo para un proceso más significativo de cooperación intra-latinoamericano.

## 2. Impacto de la cooperación internacional

La cooperación internacional ha tenido una importancia decisiva en variados aspectos del desarrollo de América Latina. Hasta 1985, la cooperación internacional tuvo gran impacto en la creación y desarrollo de modelos institucionales, en las políticas públicas y prioridades nacionales, en la formación de recursos humanos, y en la movilización de recursos financieros locales.

### a) *Modelos institucionales*

Por una parte, la cooperación internacional impulsó en América Latina dos tipos de modelos institucionales básicos respecto al desarrollo científico y tecnológico (CINDA/IDRC, 1987).

El primer modelo, en términos generales, privilegia el aumento y mejoramiento de la oferta científica y tecnológica con una relativa despreocupación por las funciones de

intermediación y demanda. En el contexto de este enfoque se promovió la creación de instituciones orientadoras del desarrollo científico y tecnológico con las siguientes características: su ubicación a nivel presidencial, con relaciones administrativas con los ministerios de educación; funciones de fomento de proyectos de investigación científica y de formación de investigadores en el exterior, e integración de los consejos por destacados científicos nacionales.

Este modelo fue impulsado básicamente por la UNESCO con la creación y consolidación de Consejos de desarrollo científico y tecnológico en Chile, Perú, Colombia y Costa Rica.

El segundo modelo tiene una preocupación fundamental por las vinculaciones entre las funciones de oferta y demanda de las actividades científicas y tecnológicas, con una atención especial sobre las políticas públicas correspondientes.

Las características centrales de este enfoque son: ubicación de las unidades de dirección del desarrollo científico y tecnológico en las oficinas de planificación; la consideración de la variable científica y tecnológica en los programas de desarrollo económico y social, y la constitución de equipos profesionales con participación activa de economistas.

Este modelo fue impulsado en América Latina por la OEA y ha sido adoptado en Centroamérica, con la excepción de Costa Rica, país que muestra una experiencia institucional dual en que se han superpuesto los dos modelos.

Por otra parte, las universidades de América Latina han sido afectadas de manera importante en sus orientaciones y organización por la cooperación internacional.

El concepto, estructura y funciones de los institutos centrales —entidades académicas que al interior de las universidades integraban al conjunto de docentes dedicados a una determinada disciplina— fue promovido por proyectos de cooperación especialmente auspiciados en los años 60 por la OEA. En este sentido fue determinante la participación del experto Rudolf Atcon (Universidad de Concepción, Chile).

También la cooperación internacional fue fundamental en el impulso de los departamentos como unidades básicas de la estructura universitaria. En este sentido, los programas de desarrollo universitario impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la mayoría de los países de la región, a finales de los años 60 y a principios de los 70, apoyaron esta forma de organización. También los programas del BID fueron decisivos en la creación de los campus universitarios integrados. Los resultados concretos de esta acción pueden apreciarse en Chile, Perú, Colombia, Panamá y Costa Rica.

En los últimos años se han creado en varias universidades de América Latina, vicerrectorías de investigación que integran las funciones de administración de la investigación y del postgrado, y la gestión de la prestación de servicios y de la cooperación internacional. Este enfoque ha sido promovido por CINDA y sus resultados pueden observarse en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad de Panamá.

El impacto de la cooperación internacional en las universidades puede también mostrarse en relación con proyectos específicos. Un ejemplo destacado al respecto es el aporte del proyecto PNUD/CINDA a las políticas y modalidades específicas que universidades de la región desarrollan en torno al tema de la prestación de servicios al sector productivo.

Al mismo tiempo, la cooperación internacional fue determinante en el surgimiento, consolidación y perfilamiento institucional de los institutos tecnológicos creados en América Latina, en el período 1965-1975.

En el área del desarrollo industrial ha prevalecido el modelo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO). En las áreas silvoagropecuaria y de recursos del mar, las características que muestran los institutos correspondientes han sido producto de los proyectos realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Por último, la modernización de instituciones estatales vinculadas a paradigmas de países desarrollados, ha sido también un impacto decisivo de la cooperación internacional en la región.

"La cooperación internacional creó y promovió en los años setenta, un conjunto importante de instituciones eficientes dotadas de recursos financieros, tecnológicos y humanos de primera categoría. Ayudó así a la modernización selectiva de sectores y regiones. Sin embargo, generó una estructura dualista en el sector público, al coexistir y vigorizarse estas instituciones modernas con la organización tradicional. Muchas instituciones estatales fueron creadas específicamente a efectos de manejar y administrar préstamos externos y/o ATI, originando en parte falta de credibilidad y de eficacia en las instituciones que no recibieron cooperación internacional" (CINDA, 1988).

b) *Políticas públicas y prioridades nacionales*

La cooperación internacional ha tenido un papel decisivo en la orientación de las políticas públicas de países de la región, especialmente en algunas áreas y sectores. Esta influencia e impacto puede apreciarse de manera muy nítida en el sector educativo.

La gran expansión del financiamiento universitario y la prioridad consecuente otorgada a este subsector, estuvo orientada por el enfoque prevaleciente sobre la importancia de la educación superior en el desarrollo económico y en el cambio social. En la actualidad prima un concepto que privilegia otros subsectores, señalándose que la educación superior tiene tasas internas de retorno menores (Banco Mundial, 1987).

Con respecto a esta materia, han sido determinantes los trabajos, las orientaciones y el apoyo correspondiente de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el BID.

Asimismo, en el sector educativo también es necesario destacar la influencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la prioridad otorgada a la capacitación profesional. Su enfoque y actividad permitió crear y desarrollar en toda América Latina institutos de formación profesional con un perfil similar, con alto financiamiento tanto de la cooperación internacional —multilateral y bilateral— como de los gobiernos correspondientes.

c) *Formación de recursos humanos y movilización de recursos financieros locales*

La cooperación internacional ha desempeñado un papel central en la capacitación de recursos humanos de alto nivel en América Latina. En los años 60 y 70, esta formación en el exterior tuvo un auge extraordinario. Ello indudablemente ha sido un factor positivo por cuanto permitió internacionalizar el conocimiento y contar en los países con recursos humanos calificados de primer nivel. Sin embargo, nuevamente en este caso puede verse la complejidad y ambivalencia del problema. Se ha señalado que esta forma de cooperación ha sido un elemento promotor del éxodo de profesionales desde nuestros países hacia los centros más avanzados. Al mismo tiempo, ha contribuido a transferir a nuestras sociedades orientaciones no vinculadas a las propias realidades nacionales. Este es un aspecto de la mayor significación y que se ha expresado en los últimos años en la elección de alternativas de desarrollo a partir de valores, conceptos e instrumentos teóricos y metodológicos surgidos en ámbitos diferentes, y para hacer frente a realidades no siempre universales (Lavados, I., 1986).

Del mismo modo, la cooperación internacional ha tenido una decisiva influencia en la asignación de recursos locales. Una parte importante de los recursos que los países asignaron a proyectos nuevos estuvieron vinculados a la cooperación internacional. Esto, obviamente, fue de gran importancia en el período en que América Latina recibió mayores recursos de cooperación internacional.

En Chile, en el período 1965-1970, hubo una contribución de recursos de carácter no reembolsable de las fuentes internacionales por más de 100 millones de dólares, con una contrapartida de más de 150 millones de dólares por parte del país.

Para apreciar la magnitud de esta cifra, es útil señalar que en el mismo período el gasto total de investigación y desarrollo en Chile fue de alrededor de 400 millones de dólares (CPU, 1987).

En los últimos años la cooperación internacional, salvo en países muy determinados como Chile, ha tenido menos relevancia que en el pasado. Ello se debe a la menor participación relativa de América Latina en el sistema de cooperación internacional, y a la mayor importancia que han adquirido otras fuentes de financiamiento externo e interno. No obstante lo anterior, la cooperación internacional ha tenido y seguramente seguirá teniendo una influencia muy importante en áreas y actores nacionales.

## B. PROBLEMAS Y ORIENTACIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### 1. Restricciones y oportunidades de la cooperación internacional en América Latina

#### a) *Principales limitaciones*

América Latina ha perdido significación en el proceso de cooperación internacional, a causa, como se ha explicado, de los enfoques prevalecientes en las fuentes de cooperación que desde 1975 han otorgado prioridad a aquellas regiones del mundo de menor desarrollo relativo. En el caso de algunos países de la región, que han aumentado la recepción de recursos de la cooperación internacional, ello se ha debido a coyunturas específicas y no representa una consideración válida para el continente en su conjunto.

La experiencia acumulada permite entender que en la actualidad los objetivos permanentes de las fuentes de cooperación son de carácter político y comercial. En este contexto, el tipo de proyecto que se presenta y la modalidad específica de cooperación internacional que se pretende utilizar, son determinantes para el éxito de las iniciativas. Existe evidencia sobre la creciente dificultad para que la cooperación internacional en su modalidad de donación se considere autónomamente y no vinculada a mecanismos de crédito.

Insistiendo en el punto anterior sobre los complejos objetivos de las fuentes de cooperación internacional, es importante analizar el tema de la condicionalidad, que constituye un rasgo central que caracteriza la nueva era de la cooperación internacional (Insulza, José M., 1992).

La condicionalidad es la obligación que se impone al usuario de la cooperación de cumplir con determinadas condiciones políticas o económicas para poder acceder a los recursos

correspondientes, aunque esas condiciones se refieran a temas que no tienen relación directa con la iniciativa de cooperación.

Los principales criterios de las fuentes internacionales en materia de condicionalidad son los siguientes:

- i) *Criterios económicos.* A este respecto pueden mencionarse algunas condiciones que imponen las fuentes de cooperación financiera, inicialmente los organismos multilaterales y en forma creciente las fuentes bilaterales, para otorgar créditos y cooperación a los países en desarrollo. Entre éstas se destacan: mejor gestión de la economía, reducción del tamaño del Estado, política de privatizaciones, apertura comercial y adhesión a la economía de mercado.

En general, la cooperación no reembolsable no ha impuesto condiciones de este tipo. No obstante, las políticas del PNUD basadas en los estudios de desarrollo humano sugieren la imposición de condiciones de reforma para seguir recibiendo cooperación.

- ii) *Criterios políticos.* En los últimos años la condicionalidad de la cooperación ha estado fuertemente vinculada a los temas de derechos humanos y democracia. Pareciera que esta orientación seguirá, especialmente en la cooperación no reembolsable, la que tenderá a favorecer relativamente a los países que cumplen con las exigencias internacionales sobre derechos humanos y que consolidan sus sistemas democráticos.
- iii) *Criterios específicos.* Además de los criterios económicos y políticos señalados, han aparecido en el último tiempo tres temas de gran importancia en materia de condicionalidad: medio ambiente, narcotráfico y gasto militar.

En resumen "en el nuevo período del sistema internacional que se está iniciando, los factores políticos y económicos jugarán un papel aún mayor que en el pasado en la administración de los recursos de cooperación y en la fijación de prioridades para su asignación" (Insulza, José M., 1992).

Por otra parte, en los países de América Latina diversas agencias e instituciones nacionales participan en la relación con las fuentes internacionales, en la asignación de prioridades y en la asignación de los recursos correspondientes. En general, existe una adecuada administración de las actividades de cooperación no reembolsable, especialmente de los organismos multilaterales y fuentes bilaterales tradicionales. En la cooperación con la modalidad de créditos blandos deciden en definitiva los ministerios de finanzas, los que no participan inicialmente en la gestión de las líneas programáticas y de los proyectos específicos. Por esta razón, entre otras, se concreta y operacionaliza un número muy reducido de proyectos que cuentan con una cooperación bilateral en la modalidad de créditos concesionales.

Las limitaciones de la organización estatal para operar proyectos de cooperación internacional son mayores que las previstas. En general, los procedimientos existentes no tienen la flexibilidad que requiere este tipo de proyectos. Puede apreciarse que los recursos que ingresan al sistema financiero del Estado, encuentran limitaciones muy severas para el consecuente desembolso y gasto.

Asimismo, los organismos del Estado que evalúan los proyectos de cooperación internacional usualmente utilizan técnicas y procedimientos vinculados a determinados proyectos de inversión, que no son adecuados para los programas y proyectos de cooperación internacional que tienen objetivos diferentes, muchas veces de carácter más cualitativo, y que representan oportunidades que no permanecen por períodos largos.

De manera similar, en el proceso de cooperación internacional se presentan dilemas que no siempre son oportuna ni adecuadamente resueltos.

Uno de ellos es que en los últimos años han disminuido notablemente los recursos de cooperación internacional destinados a apoyos institucionales globales.

En el pasado existieron programas para apoyar a instituciones públicas y universitarias en su desarrollo. Ello permitió modernizar determinadas organizaciones y sistemas, tanto en su administración como en las funciones sustantivas de su responsabilidad.

Los apoyos institucionales pueden ser importantes y significativos para desarrollar nuevos ámbitos de acción, modalidades y áreas temáticas. La no inclusión de este tipo de proyectos ciertamente parte de una restricción real, pero existen evidencias de que es posible obtener éxito en las negociaciones correspondientes en la medida que los respectivos programas y proyectos sean bien definidos y presentados.

En la actualidad, la unidad operativa básica de la cooperación internacional es el proyecto, definido como un conjunto de actividades destinadas a cumplir objetivos de desarrollo y específicos, y que cuenta con recursos e insumos determinados para su cumplimiento. El proyecto integra también metas verificables y resultados esperados. No cabe duda de que esta unidad operativa permite una mejor evaluación de la cooperación internacional, pero conlleva el peligro de una fragmentación de esfuerzos y de una incertidumbre sobre la continuidad del trabajo iniciado.

En general, en la evaluación interna y externa de la cooperación internacional, han primado los criterios de excelencia, sobre todo en cuanto al contenido sustantivo de las distintas iniciativas. El concepto de excelencia está vinculado con la alta calidad del esfuerzo a realizar, especialmente por los antecedentes y nivel de los temas y personeros del respectivo proyecto, en una comparación internacional. Ello lleva necesariamente a que las instituciones más modernas y con mayor desarrollo sigan obteniendo recursos internacionales a partir de los resultados mostrados en proyectos anteriores. Es indispensable introducir en los criterios de evaluación de la cooperación internacional el concepto de pertinencia, el que no sólo alude a la prioridad del proyecto, sino que fundamentalmente a la relación entre la acción a desarrollar y el problema que se pretende resolver en una dimensión básicamente nacional.

Por último, un dilema fundamental, especialmente en el área del desarrollo científico y tecnológico, está constituido por la importancia que se otorgue a los contenidos o a las funciones de carácter horizontal. Por contenidos nos estamos refiriendo a temas como ciencias del mar, biotecnología, nuevos materiales, informática, y otros similares. Por funciones entendemos temas como administración de la investigación, relaciones de la universidad con el sector productivo, gestión tecnológica, etc.

Para decidir sobre estas alternativas, sería necesario tener presente algunos antecedentes. Por ejemplo, en el caso de Chile, en 1992 el gasto en desarrollo científico y tecnológico ha sido de unos 200 millones de dólares, incluidos los recursos del préstamo BID recientemente puesto en marcha. Por cooperación internacional no reembolsable ha habido desembolsos de alrededor de 20 millones de dólares para el sector. Este tipo de recursos tendrían mayor impacto y significación si apoyaran principalmente proyectos referidos a funciones, y financiaran actividades conjuntas de investigación que se efectúan entre investigadores nacionales y extranjeros.

En el caso de la mayor parte de los países de América Latina, por el nivel relativo de desarrollo que se les asigna de acuerdo a los diversos indicadores que se utilizan, los programas y proyectos de cooperación internacional deben contar con recursos locales. Estos recursos en



la actualidad son de cofinanciamiento. Ya no basta con los recursos de contraparte que usualmente valoraban las remuneraciones del personal nacional, la infraestructura necesaria para desarrollar el proyecto y los respectivos gastos de operación. Se trata ahora de recursos incrementales que significan, en definitiva, recursos adicionales a los que la respectiva institución disponía en el período anterior. Ello obviamente representa una restricción fundamental para la mayor parte de las instituciones de nuestros países que en general tienen presupuestos de continuidad.

b) *Oportunidades*

En algunos países de América Latina se han estructurado sistemas de cooperación internacional relativamente eficientes, especialmente en la gestión de la cooperación no reembolsable. Es indispensable continuar esta tarea de institucionalización y, sobre todo, de diseño de políticas y mecanismos explícitos sobre el particular. En relación con esta materia puede agregarse que los organismos encargados de la gestión de la cooperación internacional a nivel nacional deberían tener una estructura que integrara adecuadamente los niveles de Consejo y de Secretaría Ejecutiva.

Los Consejos son órganos que permiten vincular a los representantes de las diversas agencias gubernamentales que en definitiva participan en las decisiones: ministerios de relaciones exteriores, de planificación y de finanzas.

La ubicación de estos organismos depende de la organización de los respectivos Estados. No obstante, es indispensable proveerlos de grados de autonomía administrativa que les permitan enfrentar con eficacia los diversos problemas a que se ven abocados.

Los diagnósticos sobre los requerimientos de cooperación internacional y sobre la oferta eventual son de la mayor importancia, pero siempre deben ser considerados como elementos dinámicos que sólo son útiles para el aprovechamiento de oportunidades existentes o que se creen en el ámbito de la cooperación internacional. En general, es difícil vincular ofertas preexistentes con necesidades o requerimientos específicos. Se trata casi siempre de una gestión que aprovecha espacios y oportunidades en los que se concilian intereses de las fuentes y de los actores nacionales.

Así, es de vital importancia profesional la gestión de la cooperación internacional. Con tal objeto deben existir programas de capacitación que pongan énfasis en el conocimiento de las orientaciones, esquemas organizativos y procedimientos, de las fuentes y de las políticas nacionales de desarrollo, así como en aspectos cualitativos referentes a conductas, estilos y modalidades de acción.

Los instrumentos operativos que se utilizan en la cooperación internacional son de la mayor importancia. Como se ha indicado, la unidad "proyecto" constituye el núcleo organizacional de este tipo de labores. Al respecto, deberían continuarse los esfuerzos que se han venido haciendo para contar con metodologías específicas de diseño, operación y evaluación de proyectos de cooperación internacional.

Los programas integrados son unidades operativas que vinculan diversos tipos de financiamiento y modalidades de la cooperación internacional. En este sentido, es posible elaborar y poner en marcha iniciativas que asocien donaciones, créditos blandos y financiamientos para *joint ventures*. También, es posible construir programas que relacionen financiamientos de diversas fuentes, ya sean multilaterales o bilaterales.

Los Fondos de desarrollo han adquirido significación, y pueden representar en el futuro una forma de acción de la cooperación internacional que supere algunas de las limitaciones señaladas con anterioridad. La contribución al Fondo propiamente tal, con objetivos,

modalidades de trabajo y métodos de evaluación muy claros, constituye un proyecto de cooperación internacional. Las actividades específicas son financiadas por el Fondo respectivo a través de la modalidad de concurso. Paulatinamente se han ido desarrollando Fondos para el desarrollo científico y tecnológico, el medio ambiente, el fomento a la pequeña industria, etc.

Por último, es destacable como instrumento específico de cooperación internacional la creación de instituciones conjuntas en las que participan, tanto en su financiamiento como en su administración, fuentes de cooperación y organismos de carácter nacional, sectorial o regional.

En Chile, siguiendo el modelo representado por la Fundación Chile, recientemente se creó la Fundación Empresarial Europa-Chile con participación, en la dotación de su patrimonio y en la dirección y administración institucional, del Estado de Chile y de la Unión Europea.

En la gestión de la cooperación internacional el proceso de negociación es vital. Sobre este punto pueden señalarse los siguientes aspectos:

- i) *El marco de la cooperación.* En este concepto se comprenden aquellas normas, acuerdos y esquemas que dan las orientaciones generales para los programas y proyectos específicos de cooperación internacional en relación con una fuente determinada. De especial significación son los convenios-marcos, los acuerdos de las comisiones mixtas y los "country programs".

### **Convenios básicos**

En la negociación de estos convenios intervienen personeros de los ministerios de relaciones exteriores, de finanzas y de los organismos nacionales especializados en cooperación.

En el contenido de ellos se debería prever cláusulas que permitan desarrollar con flexibilidad nuevas iniciativas. También es conveniente, en la medida de lo posible, introducir protocolos financieros y mecanismos específicos que permitan implementar los propósitos generales.

Las fuentes, en general, postulan la incorporación de dos asuntos que no son resorte del organismo de cooperación y que, sin embargo, son de vital importancia para el éxito de la negociación correspondiente: la protección de inversiones y la exclusión de la doble tributación.

### **Comisiones mixtas**

Estos equipos gestores posibilitan la sistematización, evaluación y orientación, de manera integrada y global, de la correspondiente cooperación.

En estas comisiones deberían participar sólo personeros con intereses globales. La participación de especialistas sectoriales, si bien enriquece el tratamiento sustantivo de los proyectos, complica la discusión al tener éstos intereses específicos que defender. Es conveniente que estos personeros estén presentes en la preparación de las respectivas comisiones mixtas, pero no en el desarrollo de ellas. También es interesante consignar que en estas comisiones mixtas y, en general, en cualquier negociación sobre cooperación internacional, debería haber una conducción centralizada de la respectiva delegación. Debería asignarse esta responsabilidad a un miembro de la delegación, y los otros deberían participar sólo a petición

de éste. Hay una lógica y una percepción que no pueden ser compartidas de manera eficiente durante el desarrollo de la misma reunión. El trabajo de equipo debe hacerse en la preparación y evaluación de cada una de las sesiones.

Por lo expresado, es aconsejable decidir no sólo las estrategias básicas de estas comisiones, sino sus procedimientos formales.

### "Country programs"

Este mecanismo existe de manera formalizada en organismos multilaterales y de forma indicativa en fuentes bilaterales.

En las negociaciones correspondientes para la determinación del respectivo programa, es indispensable explicitar los objetivos y las orientaciones principales de la colaboración y, sobre todo, los procedimientos de aprobación de los proyectos específicos.

Mientras más globales son estos programas más fáciles son los acuerdos, pero obviamente sirven menos para concretar los proyectos correspondientes.

En general, es importante presentar las prioridades nacionales, el tipo de proyectos, los insumos que se utilizarán, las instituciones ejecutoras y los recursos globales, tomando en consideración las restricciones objetivas de la oferta correspondiente. Se trata, en definitiva, de introducir en los marcos de la oferta los contenidos y orientaciones de la demanda.

ii) *Proyectos operativos.* Para la negociación de estos proyectos, también es necesario considerar diversos elementos:

### Contexto

El contexto está dado por los convenios básicos, los acuerdos de las comisiones mixtas, las orientaciones de los "country programs", y por los requerimientos y prioridades nacionales.

### Contenido

El contenido de los proyectos de cooperación internacional es un asunto equívoco en las negociaciones correspondientes. Debe haber, naturalmente, claridad para las dos partes en cuanto a la idea central de la iniciativa. Es necesario tener presente que la mayor parte de las fuentes de cooperación internacional dan una importancia casi exclusiva al documento del proyecto para, posteriormente, poner menos énfasis en los procesos de seguimiento y evaluación, que fundamentalmente son de carácter financiero y administrativo.

## Recursos

En cuanto a los recursos de carácter financiero, existen dos dimensiones.

En primer lugar, el nivel del financiamiento. Es necesario ser cuidadoso al respecto, ya que a partir de determinados techos aumentan las exigencias sustantivas y procesales. También es indispensable considerar, tanto en términos absolutos como relativos, el cofinanciamiento y el aporte de contraparte.

La segunda dimensión tiene que ver con la estructura del financiamiento. Este es un punto central, porque define las restricciones reales que un proyecto tiene en su desarrollo. Por ejemplo, el ítem más blando suele ser el de subcontratos, y la partida que encuentra mayores dificultades, la de remuneraciones estables.

## Procedimientos

Por último, en las negociaciones es preciso determinar los mecanismos de dirección del proyecto, los sistemas de evaluación, el sentido y alcance de los informes, y las formas y ocasión de las auditorías correspondientes.

## 2. A modo de conclusiones

### a) *Problemas emergentes*

La cooperación internacional muestra una gran y creciente complejidad. Representa un instrumento de política exterior, porque su concepción, objetivos, mecanismos e instrumentos adoptan variantes que son necesarias para satisfacer múltiples y diversos intereses de los estados participantes.

La complejidad y variedad anotada se contradice con una de las ideas más arraigadas en los países desarrollados: las soluciones que son buenas para un país pueden serlo para la mayoría. Esta percepción ha favorecido por décadas la formulación de soluciones únicas, de proyectos de aplicación general, y el desarrollo de una actitud de la fuente que la lleva a tratar de imponer pautas comunes para todos los países.

La complejidad anotada también se expresa en que se desarrollan diversos tipos de cooperación dentro de un mismo marco. Esto origina restricciones para algunos tipos de cooperación que no están considerados en los esquemas jurídicos y financieros preexistentes.

La diversidad que se ha desarrollado se produce en las políticas y operaciones de una misma fuente que utilizan distintas vías de cooperación. Así, por ejemplo, los Estados Unidos a través de la banca internacional presiona por cooperación financiera que apoye estrategias económicas neoliberales. A través de la Agencia de Desarrollo Internacional (AID) plantea estrategias políticas de democratización apoyando fuertemente la consolidación de un Estado más eficiente en la búsqueda de la equidad social y del respeto de los derechos humanos. Los proyectos de la AID normalmente transfieren recursos en la modalidad de donación. En este sentido pueden destacarse los proyectos vinculados a los sectores de justicia y seguridad ciudadana. En los proyectos realizados a través de la National Science Foundation, se preocupa

de encontrar socios que desarrollen, juntamente con centros norteamericanos, programas de excelencia con participación real en los costos correspondientes.

Se trata, en definitiva, de un proceso complejo en que los cambios producidos no son coherentes con las políticas y mecanismos para insertar programas y proyectos creativos, para lo cual se requiere conocimiento de las situaciones específicas y, sobre todo, una gestión y negociación profesionalizada.

Varios países de América Latina, entre ellos México y Chile, se encuentran en un proceso de transición con respecto a la cooperación internacional. Sus políticas económicas buscan una rápida integración en los mercados mundiales y un desarrollo cimentado en un aumento de sus exportaciones. Estos países, tradicionalmente, han sido objetos pasivos de cooperación, y tienen en la actualidad la urgente necesidad de iniciarse como fuentes de un proceso de cooperación internacional que, tras objetivos de solidaridad, tienen como motivación básica la búsqueda de presencia internacional y la apertura de mercados.

La cooperación tradicional que estos países han recibido se ve limitada por el concepto de niveles de desarrollo que las fuentes internacionales exigen para posibilitar el acceso a ellas. El indicador de ingreso per cápita comúnmente utilizado no da cuenta de las reales necesidades y requerimientos de cooperación, y representa una visión restringida que debería ser analizada en una perspectiva más global y diferenciada.

La cooperación horizontal es un fenómeno de la mayor importancia para estos países en transición. Este proceso no debería ser considerado solamente como una relación entre países en desarrollo; requiere además de iniciativas en que se conjugue en programas coherentes la cooperación vertical con la cooperación horizontal. En este sentido existen experiencias e iniciativas muy importantes como las de Argentina, en el seno de la OEA; los programas de Chile con Centroamérica y el Caribe, que son apoyados por el PNUD, el BID y la Unión Europea, y las de México con Centroamérica.

Respecto a este proceso de cooperación internacional, merece un comentario especial la política de cooperación de Brasil con África que le ha permitido tener una presencia política y cultural importante, y abrir mercados para sus exportaciones.

Los estudios realizados sobre el tema (Lavados, I., G. Ramírez y M. Waissbluth, 1991) permiten señalar que la cooperación con mayores grados de concesionalidad tenderá a concentrarse en el futuro en los países de menor desarrollo relativo para atacar problemas de extrema pobreza, y en los grandes temas de interés mundial, como la paz, la consolidación de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la innovación tecnológica y la conservación del medio ambiente. En este cuadro, los países de menor desarrollo relativo de la región podrán seguir participando en el mediano plazo en programas tradicionales de cooperación, sujetos a una concepción y condiciones también relativamente tradicionales.

Para los países de desarrollo intermedio, la cooperación vertical asumirá crecientemente formas paritarias incrementando los componentes no reembolsables. Sin embargo, para este tipo de países todavía en el corto plazo hay posibilidades de trabajar en el desarrollo de proyectos de cooperación con ciertos grados de concesionalidad en los grandes temas mencionados.

Conviene reiterar, una vez más, que la relación de los países de América Latina con los países desarrollados debería tener en cuenta las complejidades y cambios anotados, pero también señalar con claridad las ofertas concretas de cooperación internacional que ellos mismos puedan hacer a partir de sus propios niveles de desarrollo. Esto es muy importante si se considera, además, que en términos reales no se incrementarán los recursos mundiales de

cooperación, y que en los próximos años los programas y proyectos de cooperación con los países de Europa del Este continuarán en aumento.

b) *Articulación entre políticas de cooperación y políticas de desarrollo*

Existe la imperiosa necesidad de lograr una mejor articulación de la cooperación con las políticas económicas, comerciales, tecnológicas e industriales. Esta articulación presenta serias deficiencias en las fuentes tradicionales y en los países en desarrollo. Como ejemplos de esta desarticulación pueden mencionarse el caso de España, que no ha podido vincular su cooperación en materia económica con la de carácter científico, y el de Colombia, en que hay una desvinculación profunda entre el manejo del tema de la cooperación y su política exterior.

La práctica y los estudios realizados demuestran que la articulación señalada permitirá hacer más eficiente la cooperación. No obstante, el punto debe encararse con flexibilidad, ya que en la gestión de la cooperación un elemento de la mayor importancia es el aprovechamiento de oportunidades imprevisibles. En este sentido es imprescindible obtener mayor conocimiento sobre el tema a través de la identificación, descripción y sistematización de experiencias exitosas de coordinación de acciones de cooperación y de otras políticas públicas. Sobre el particular, en el plano latinoamericano, deben destacarse las labores de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

c) *Organización y eficiencia de la cooperación*

La complejidad del tema y sobre todo los cambios producidos en los últimos años han dado por resultado, en la mayor parte de los países de América Latina, una gran confusión sobre los conceptos, propósitos y mecanismos de cooperación internacional. Ello origina diagnósticos erróneos y genera gestiones equivocadas.

La cooperación internacional requiere necesariamente de recursos humanos profesionales que conozcan en profundidad el proceso y dispongan de herramientas conceptuales y analíticas para una gestión eficiente.

Los gestores de cooperación internacional deberían ser verdaderos ejecutivos de los programas y proyectos correspondientes. También es necesario tener presente que la cooperación reembolsable requiere de una verdadera ingeniería financiera y, en sus grandes programas y proyectos, de esquemas y procedimientos de evaluación de especialistas.

En diversas oportunidades se ha destacado en forma unánime que en América Latina existen serios déficit en la gerencia de instituciones de cooperación y en la de programas y proyectos específicos. En términos generales, se aprecia que las fuentes de cooperación han ido ganando niveles de profesionalización, lo que complica aún más las negociaciones que deben realizarse.

Las estructuras nacionales de cooperación internacional también muestran en nuestros países dificultades y limitaciones importantes, no existiendo, salvo las excepciones mencionadas, competencias institucionales claras tanto en la formulación de políticas como en los procedimientos para la aprobación de proyectos y para su implementación. En la mayor parte de los países de la región subsisten contiendas no resueltas entre ministerios de hacienda, cancillerías, oficinas de planificación, consejos de ciencia y tecnología e instituciones sectoriales. Tampoco hay una presencia formalizada de empresas y universidades en los procesos de decisión correspondientes.

El análisis anterior muestra la necesidad de emprender actividades sostenidas de capacitación, y de diseñar y poner en marcha organismos especializados sobre la materia.

**SEGUNDA PARTE**

**LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA TRANSFERENCIA  
DE TECNOLOGÍA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA**

## I. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA: SUS TENDENCIAS Y ASPECTOS INSTITUCIONALES <sup>23</sup>

### A. TENDENCIA E IMPACTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

#### 1. Tendencias globales

Numerosas publicaciones muestran los flujos de inversión extranjera directa (IED) en el mundo <sup>24</sup>. Durante la última década los volúmenes se incrementaron en forma sostenida, en especial a partir del segundo quinquenio de los años 80, para alcanzar, en 1990, cerca de 172 mil millones de dólares. En 1991 y 1992, se registró una caída en el total de la IED; sin embargo, en los países en desarrollo la captación ha continuado subiendo, llegando en 1992 a 36 mil millones de dólares, lo que representa un 33% de incremento con respecto al año anterior.

Entre 1980 y 1990, los flujos de inversión se orientaron, principalmente, hacia los países desarrollados. Hacia fines de la década, los países de Europa Occidental habían llegado a captar hasta el 53% de los flujos totales de IED. En 1991, a pesar de la baja relativa en los valores globales, continuaron mostrando un incremento y llegaron a un 57% del total.

Dentro de los países desarrollados, los Estados Unidos sufrieron el mayor impacto decreciente en la captación de IED. En efecto, la inversión hacia Norteamérica cayó desde un promedio de 37% en el primer quinquenio de la década de los años 80 a un 26% en 1990, y a un 11% en 1991, igualando en la práctica los 16 mil millones de dólares que recibió Latinoamérica.

La disminución de los flujos globales de IED se atribuye, principalmente, a la recesión en los Estados Unidos, en Japón y en la CEE. Esos países, de la llamada "tríada", son a la vez los mayores proveedores y receptores de IED y representan, en promedio, cerca de las 3/4 partes de los flujos totales.

El comportamiento de las corporaciones transnacionales fue otro factor de gran importancia, tanto en la variación de los flujos como en su distribución. Durante la década de

---

<sup>23</sup> Este capítulo corresponde a una parte importante del documento "Inversión extranjera en América Latina: tendencias y aspectos institucionales", preparado por Fernán Ibáñez, con la asistencia de Daisy Kohan (1994).

<sup>24</sup> La definición de IED varía según la fuente (FMI, OCDE). Se adoptará aquí su acepción más amplia, que es la del OCDE, de la cual se presenta un resumen en *The Revised Detailed Benchmark Definition of Foreign Direct Investment* (mimeo, febrero 1992): "La IED se refiere a una inversión que implica una relación de largo plazo, que refleja un interés duradero de una entidad residente en una economía por una entidad residente en otra economía. El objetivo del inversionista es el de poseer una influencia significativa en la gestión de la empresa residente en la otra economía. La inversión directa abarca la transacción inicial entre las dos entidades y las transacciones sucesivas entre éstas y entre la filiales, tanto incorporadas como desincorporadas".



los años 80, y como respuesta a la globalización de los mercados, adoptaron un cambio de estrategia que se tradujo en la instalación de empresas subsidiarias en diversos países. En algunos casos, como en los países de la CEE, se buscaba un posicionamiento al interior de nuevos megamercados; en otros, específicamente los países asiáticos y latinoamericanos, se buscaba aprovechar al máximo las ventajas competitivas de cada mercado con el objeto de producir en ellos para la exportación.

Los países en vías de desarrollo, por su parte, han mostrado un crecimiento interesante como receptores de IED. En 1992, superaron posiciones alcanzadas en períodos anteriores a 1985, llegando a captar el 33% de los flujos totales. Las principales regiones receptoras han sido Latinoamérica y Asia Oriental. Entre ambas acumulan por sobre el 80% del volumen de inversión destinada a los países en desarrollo (Miller, R. y M. Sumlinski, 1994).

## 2. La IED en América Latina y el Caribe

Hasta 1980, América Latina había captado, tradicionalmente, más del 50% de los flujos de inversión extranjera directa destinada a los países en desarrollo. Durante la última década se redujo sustancialmente su participación, llegando a captar, en 1990, sólo el 33% de estos flujos. A partir de ese año, sin embargo, comenzó a repuntar para llegar al 38% en 1991, y al 40% en 1992 (UNCTAD, 1993a). Los principales países receptores de Latinoamérica, en valores absolutos, son Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile, que concentran el 65.4% de los flujos totales acumulados en los últimos 20 años. En valores relativos hay países de la región, como Chile, que han recibido por varios años cifras cercanas al 5% del PIB en inversión extranjera.

Históricamente, los Estados Unidos han sido el mayor proveedor de inversión extranjera hacia Latinoamérica, seguidos de Europa y, en menor grado, Japón. El objetivo de las inversiones norteamericanas, a través de sus subsidiarias se dirigió, en un comienzo y en respuesta a las políticas predominantes en la época, hacia las industrias sustitutivas de importaciones. Las exportaciones no fueron necesariamente un objetivo para dichas corporaciones, aun cuando contribuyeron a incrementar los flujos exportadores, no alcanzando niveles relevantes debido a que se concentraron más bien en ventas locales (Mortimore, M., 1992). Más recientemente esas inversiones se han ido orientando hacia industrias procesadoras de materias primas y hacia industrias con vocación exportadora.

Las principales inversiones se orientaron a la industria química y a la de maquinaria y equipos, caracterizadas por provocar la competitividad de las empresas locales que intentaban adentrarse en los mercados externos. En el pasado, en períodos más regulados para la IED, los gobiernos de Latinoamérica buscaban a los inversionistas extranjeros, cediéndoles mercados protegidos para explotar industrias con mayor incorporación de tecnología en su producción (por ejemplo, químicas o de maquinaria y equipos), confiados en que ésta sería transferida a las industrias locales. A menudo, obligaban a las corporaciones a asociarse con empresarios nacionales en cierto tipo de producciones (productos petroquímicos, repuestos automotores, equipos de computación, etc.). Estas políticas, miradas retrospectivamente, no condujeron a resultados muy exitosos. De hecho, ya es casi un lugar común que luego de la crisis de los años 80, se tornó urgente la reconversión de las actividades de sustitución de importaciones hacia otras de mayor apertura y con más énfasis en las posibilidades exportadoras.

Los principales competidores de América Latina y el Caribe, como receptores de la IED mundial durante la década de 1980, han sido los llamados países recientemente industrializados, entre los que se encuentra la mayor parte de las naciones del área Asia-Pacífico, a los cuales se agregan, en el último período, los países de Europa del Este.

### 3. La IED en los países del Asia-Pacífico

Desde 1986, las naciones de la región del Asia-Pacífico se han convertido en los mayores receptores de IED entre los países en vías de desarrollo, acumulando hacia fines de la década, el 50% de los flujos totales.

Varios factores incidieron en esta fuerte atracción de inversión. Entre ellos cabe destacar: el alto crecimiento económico sostenido durante las dos últimas décadas; el potencial del mercado interno de su población, apoyado por una muy equitativa distribución del ingreso; la apertura de sus economías y el consiguiente crecimiento de su comercio exterior; el desarrollo de una infraestructura adecuada, y la calidad del capital humano y la fuerte inversión en su mejoramiento, que permitió significativos aumentos de productividad.

Al analizar los orígenes de la IED, en cuanto a la composición según países fuentes, se observa en años recientes una disminución de los flujos provenientes de los países desarrollados, y un incremento de los flujos intra-regionales provenientes de países en desarrollo de la propia región asiática. De los países desarrollados, Japón es el que más recursos ha destinado a la zona, especialmente en el último período.

El flujo de inversión japonesa hacia el exterior, durante los años 70 y parte de los 80, se basó en tres factores que dicen relación con la situación interna del país: apreciación del yen, desregulación de la IED en Japón, y aumento del nivel interno de ingresos salariales. La inversión se concentró en países en desarrollo por el bajo costo de mano de obra en las industrias intensivas en el uso de este elemento (textiles, maquinaria eléctrica). En el período 1985-1989, el ajuste del tipo de cambio del yen con respecto al dólar<sup>25</sup>, los conflictos comerciales entre Japón, los Estados Unidos y la CEE, la escasez de mano de obra, y la internacionalización del sistema bancario, contribuyeron a que Japón extendiera sus inversiones en los Estados Unidos y Europa a un nivel sin precedentes, sin descuidar por ello la expansión de sus inversiones entre los países del Asia-Pacífico.

Las firmas japonesas utilizaron una estrategia diferente a la de las corporaciones norteamericanas. La inversión extranjera japonesa ha consistido en la búsqueda de una mayor competitividad internacional, por medio de la diversificación del sistema de producción con la fusión y adquisición de empresas en países principalmente de su entorno geográfico, y en asegurar el abastecimiento de materias primas para sus propias industrias. El traslado de las operaciones menos rentables hacia áreas de costos de producción menores<sup>26</sup>, verticalizando y al mismo tiempo internacionalizando su producción, le permitió además centrar sus objetivos en el incremento del comercio internacional.

Los llamados países recientemente industrializados del Asia (ANIES-4)<sup>27</sup> invirtieron de manera intensiva y extensiva en los de la ASIAN-4<sup>28</sup>, utilizando la misma estrategia japonesa de búsqueda de bajos costos de mano de obra. Hacia el interior, actuaron atrayendo inversión desde los países desarrollados e incorporando industrias intensivas en la demanda de tecnología e investigación y desarrollo.

Actualmente, canalizan la IED hacia las industrias intensivas en el empleo de mano de obra de otros países en desarrollo. La pérdida del acceso al Sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos, los indujo a la búsqueda de países desde donde exportar

<sup>25</sup> Aumento importante del yen con respecto al dólar.

<sup>26</sup> Especialmente en mano de obra, y por la abundancia de materias primas.

<sup>27</sup> ANIES-4 (Asian Newly Industrialized Economies): Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán.

<sup>28</sup> ASIAN-4 (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental): Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

hacia los mercados demandantes de sus productos líderes (textiles, confecciones, calzado, productos petroquímicos, acero, relojes y productos de vidrio). Por la misma razón, un volumen importante de sus inversiones se destina al propio Estados Unidos, asegurando así el acceso irrestricto a ese importante mercado importador. Su penetración en este mercado les permite, además, acceder a altas tecnologías. La aplicación de la misma estrategia de penetración se está llevando a cabo en los países de Europa: acceden a la tecnología en los países desarrollados, y a los bajos costos de mano de obra en los países de Europa oriental.

Incorporando industrias más intensivas en el uso de mano de obra y semi-intensivas en cuanto a tecnología, los países de la ASIAN-4 se agregan a esta concertación técnico-industrial, reproduciendo, y según diversos autores, mejorando el modelo anterior. Con un crecimiento que ha superado al de sus vecinos están, sin duda, arrastrando dentro de esta corriente a otros países del Asia como China, India, Vietnam.

#### 4. Nuevas modalidades de IED

La crisis de la deuda externa en América Latina tuvo como consecuencia una notoria disminución de los flujos de IED hacia la región. Las economías nacionales se deterioraron por el peso del servicio de la deuda. La escasez y encarecimiento de las fuentes de financiamiento obligaron a los gobiernos latinoamericanos a adoptar medidas de control monetario, que restringieron el consumo interno y redujeron las importaciones con el objeto de generar excedentes de exportación. También se diseñaron nuevos instrumentos destinados a atraer flujos de inversión a fin de acrecentar la disponibilidad de capitales y suplir, al menos parcialmente, la escasez de fuentes crediticias internacionales.

Países como Chile se abocaron tempranamente a la tarea de promover sus exportaciones elevando el valor de la tasa de cambio real, a privatizar las empresas hasta entonces en poder del Estado, y a iniciar una campaña de promoción de la inversión extranjera, sin restricción de sectores y usando mecanismos de conversión de deuda en capital. Estas y otras iniciativas fueron luego puestas en práctica por México, Brasil y Argentina, y otros países de la región.

Pasado el período inicial de reticencia hacia la región, principalmente por la falta de claridad de los programas para enfrentar la crisis, los inversionistas encontraron incentivos especiales en la compra de activos a valores de recesión y en la apertura hacia la explotación de los abundantes recursos naturales, aceptando el desafío de aventurarse en la reorganización y modernización de las grandes empresas privatizadas. La inversión extranjera por esta vía llegó a volúmenes importantes. En Chile alcanzó a cerca del 75% de la inversión registrada entre 1985 y 1989 (después se hizo poco atractiva debido al alza de los papeles de deuda externa chilena en los mercados internacionales); en Brasil alcanzó al 55%, y en México a poco más del 31% (Calderón, A., 1993).

En la opinión de muchos estudiosos del tema es discutible si el mecanismo de conversión de deuda es propiamente un mecanismo de inversión extranjera directa. Lo concreto, sin embargo, es que los inversionistas que usaron el mecanismo, aportaron no sólo capitales a la región, sino que también incorporaron nueva tecnología y técnicas de administración y contribuyeron, además, a crear un ambiente más favorable a la inversión extranjera. En el caso chileno, por ejemplo, cuando el mecanismo de conversión de deuda se hizo menos atractivo, hacia fines de 1989, se mantuvo el ritmo de inversión mediante una vía más convencional como el Decreto Ley 600, o "Estatuto del inversionista extranjero".

Hacia 1990, México, Brasil, Argentina y Venezuela estaban usando activamente mecanismos combinados de conversión de deuda e IED para la privatización de empresas estatales. A esa altura eran ya frecuentes en la región los traspasos de importantes empresas de los sectores de electricidad, comunicaciones y transporte aéreo, hacia inversionistas extranjeros.

A comienzos de los años 90, las privatizaciones se incrementaron no sólo en los países en desarrollo, sino también en los industrializados. Lo destacable en esta materia es que las privatizaciones no se han referido únicamente a plantas industriales, sino a un conjunto de actividades que van desde los servicios financieros hasta la infraestructura, incluyendo la generación y distribución de energía eléctrica, las comunicaciones, el transporte aéreo y las instalaciones portuarias. Se estima que entre 1988 y 1992, los gobiernos latinoamericanos recibieron retornos por venta de activos estatales que superan los 40 mil millones de dólares. En México, Argentina, Brasil, y en niveles más moderados también en Venezuela y Chile, los inversionistas extranjeros han aportado cerca de 11 mil millones de dólares en la licitación de activos de países latinoamericanos. Países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, se han sumado recientemente a esta tendencia privatizadora.

Además del incremento en el flujo de recursos hacia la región, el proceso privatizador tiene un efecto de ahorro fiscal y de generación de riqueza por el incremento de eficiencia, especialmente en las empresas de servicios. Las empresas que se habían visto enfrentadas a situaciones de déficit presupuestario, habían sufrido un gran deterioro en sus instalaciones por la incapacidad de generar recursos que permitiesen una adecuada mantención, y estaban asimismo impedidas de realizar inversiones conducentes a la modernización y, por ende, a la mejor satisfacción de las necesidades de los usuarios. Algunos ejemplos destacables en el caso de Chile son los avances logrados en el área de telecomunicaciones, luego de las privatizaciones de la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

Las inversiones a través de los mercados de capitales también se han convertido recientemente en un mecanismo atractivo de inversión extranjera. Los mercados de capitales en varios países de Latinoamérica (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) han visto crecer significativamente los montos de capitales de origen extranjero que se transan en ellos. Las facilidades en los controles de cambios y la eliminación de restricciones para la participación extranjera, han permitido un significativo impulso y un rápido crecimiento de las inversiones en acciones. Algunas empresas líderes de la región han utilizado, también, el mecanismo de los American Depositary Receipts (ADR) para la colocación de nuevas acciones en los mercados bursátiles del mundo, especialmente en los Estados Unidos. En 1992, cerca del 7% del flujo total de financiamiento externo neto de la región (aproximadamente, 62 000 millones de dólares) provino de este mecanismo (CEPAL, Santiago, 1994). Empresas argentinas, brasileras, venezolanas, chilenas y mexicanas han utilizado este mecanismo de financiamiento para realizar nuevas inversiones a través de estos aumentos de capital, ya sea en empresas locales o del exterior. En Chile, empresas tanto industriales como de servicios han colocado volúmenes que superan los 500 millones de dólares en los últimos cuatro años (CTC, CCU, Chilectra, Masisa, Madeco, etc.).

Una forma especial de inversión en los mercados de capitales corresponde a los Fondos de inversión por países (**country funds**), cuyo objetivo es el de facilitar la inversión extranjera en los incipientes mercados de valores de los países en desarrollo, manejando una cartera de acciones que se transa en las bolsas locales. Se estima que hacia fines de 1993, había más de 40 fondos operando con carteras regionales, y otros 20 estaban especializados en países específicos.

En relación con las zonas de procesamiento de exportaciones y zonas francas industriales, no se cuenta con antecedentes exactos en cuanto a cifras de inversión extranjera;

sin embargo, se considera como uno de los sectores más dinámicos en la atracción de ésta. Cerca de 80 de las 200 zonas de este tipo que se encuentran en los países en desarrollo en todo el mundo, se ubican en América Latina y el Caribe. Ellas proporcionan más de un millón de empleos. Su desarrollo ha permitido expandir las exportaciones en forma importante, incorporar tecnología y **know-how**, principalmente a través de la operación de **joint ventures**, dado que en la generalidad de los casos se trata de empresas extranjeras de tamaño mediano o pequeño que recién inician sus inversiones en el exterior. Esta característica, a su vez, ha dado lugar a una gran proliferación de empresas locales de tamaño mediano y pequeño, que proveen de partes y piezas, servicios de transporte, embalajes, etc. Estas actividades resultan particularmente importantes cuando estas zonas especiales se encuentran alejadas de las zonas urbanas, ya que en la mayoría de los casos se localizan en áreas menos pobladas, cercanas a puertos de embarque o a zonas fronterizas. A los gobiernos les ha significado otorgar concesiones especiales, incluyendo incentivos fiscales y tributarios, pero les ha otorgado una herramienta para incorporar áreas geográficas con pocas posibilidades de desarrollo o con escasos recursos naturales, al proceso productivo nacional.

Por su carácter básicamente industrial, las zonas especiales han facilitado la introducción de procesos de automatización y la transferencia de tecnología. Los inversionistas han utilizado estas áreas como una plataforma para acceder a mercados en los que han sobrepasado las cuotas de importación. Particular importancia tienen en este contexto, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el programa de maquiladoras de México, que han permitido a diversos países, especialmente de Asia, el mayor acceso a los mercados de los Estados Unidos desde localizaciones geográficas cercanas. En casi todas ellas es posible encontrar zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE). En América del Sur se encuentran también algunas iniciativas de ZPE, zonas francas, regímenes de importación temporal e industrias maquiladoras (Calderón, A., 1992).

A título ilustrativo cabe una breve referencia a las características de las modalidades de IED utilizadas por los países orientales. El marco regulador en los países del Asia-Pacífico sufrió un proceso de liberalización motivado por el incremento en los salarios y la escasez de mano de obra para el desarrollo de las actividades intensivas en este factor de producción. A comienzos de los años 80, se permitió que la propiedad de las empresas receptoras llegara hasta el 100% de participación extranjera y se autorizó la reactivación industrial de empresas cerradas por razones tales como protección de la industria local. Hacia la segunda mitad de la década, nacieron los incentivos fiscales en algunas áreas de interés local o para la promoción de las exportaciones, con el objeto de permitir la incorporación de tecnologías avanzadas que incrementaran la producción y mejoraran la competitividad en el exterior.

Dentro de los esquemas de atracción de IED más usados por los países del Asia-Pacífico, están los parques industriales, las zonas económicas especiales y las zonas de procesamiento de exportaciones. En ellas es posible encontrar una amplia variedad de incentivos fiscales y facilidades de infraestructura, que permiten tanto a los inversionistas extranjeros como locales, un gran número de ventajas cuando sus producciones se orientan a la exportación. Los mejores ejemplos de la aplicación de incentivos para atraer la IED, se encuentran en las llamadas "zonas de procesamiento", que han arrojado positivos resultados, de Corea, Filipinas, Malasia y la provincia china de Taiwán. Ejemplo que ha sido seguido por países vecinos como Bangladesh, China, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam.

Otra característica importante es la creación de instrumentos de nivel internacional, regional y bilateral, que otorgan garantías a las empresas transnacionales que invierten en países asiáticos del Pacífico. Los de la ASIAN-4 son un ejemplo de un vehículo de coordinación de las políticas de inversión y el desarrollo de programas comunes destinados a incrementar los flujos de inversión. Un variado número de acuerdos y convenios de complementación y cooperación económica han fortalecido su poder de negociación frente a otros países receptores de IED.

## 5. Impacto de la IED en los países receptores

La liberalización de las políticas tras modelos de desarrollo de orientación externa <sup>29</sup>, tuvo una influencia decisiva en los cambios que han estado ocurriendo en materia de flujos comerciales y de la IED, e incrementó en forma importante la participación del sector privado en la generación del PIB.

Las empresas norteamericanas, que durante los años 80 comenzaron a realizar algunos ajustes en sus operaciones, dirigieron sus inversiones hacia países latinoamericanos que habían desarrollado mayores ventajas comparativas y se encontraban más preparados para participar en actividades de ensamblaje y abastecimiento de equipos eléctricos y de transporte. Dicho proceso incluyó también a Canadá, Europa y los ANIES-4. México, en particular, se ha incorporado en forma importante en las áreas de transporte y maquinaria eléctrica. La importación de bienes intermedios y productos terminados desde empresas filiales de las corporaciones se ha incrementado ostensiblemente en los últimos diez años.

Las inversiones en la región se han ido encauzando, según las coyunturas, a los diferentes sectores de la economía. Aumentaron su importancia relativa en recursos naturales, al alejarse del peligro de las nacionalizaciones. Las grandes empresas de los Estados Unidos, Nueva Zelandia, Japón, Australia y países europeos, han realizado importantes inversiones en los sectores minero, forestal y de productos agrícolas de exportación. Entre los países latinoamericanos con mayor volumen de inversiones en el sector primario se destaca Chile. En él, la minería representa una contribución superior al 50% del stock de IED, concentrada principalmente en minería de cobre y oro. La fruticultura y el sector forestal representan en conjunto otro 20% de la IED. Países como Perú y Bolivia comienzan también a atraer importantes flujos de inversión minera.

Las inversiones en el sector secundario o de manufacturas comenzaron a llegar en el período de vigencia del modelo sustitutivo, y se orientaron de preferencia a los países con mayor mercado interno. Su volumen fue importante en Argentina, Brasil, México y Venezuela, con porcentajes que van desde el 60 a casi el 80% del stock de IED en dichos países. En Colombia, a mediados de la década de los años 80, se produjo un cambio que dio paso a una distribución casi equitativa de la IED en los sectores primario y secundario, con participaciones cercanas al 45% en cada uno.

Las inversiones en el sector terciario van siguiendo el ritmo de la nueva economía mundial, que muestra un desarrollo creciente de los servicios. La alta y creciente participación del sector terciario en el PIB y en el empleo, lo han convertido en el sector de mayor importancia actual en la mayoría de las economías, siendo dominante en todas las economías desarrolladas. Los servicios intermedios que se emplean como insumos en la producción de bienes y otros servicios, aumentan el valor agregado a la producción interna, especialmente en aquellos productos de alta tecnología. Alrededor del 50% de la masa de IED y del 50 al 55% de los flujos anuales, están en servicios. Sólo el 10% se considera transable y es objeto de comercio internacional. El desarrollo de los servicios ha seguido el mismo ritmo en la región y ha estado atrayendo fuertes corrientes de capitales externos hacia países como Argentina, Venezuela, México y Chile. Esta corriente ha sufrido un impulso adicional con la reciente pero vigorosa apertura de los servicios públicos hacia la inversión privada.

En cada uno de los sectores arriba indicados la inversión extranjera ha contribuido al desarrollo de la región. En algunos casos, como la minería, aportando fundamentalmente

---

<sup>29</sup> Con predominio de las fuerzas del mercado, políticas claras sobre la privatización de empresas, reformas fiscales orientadas al control del gasto público, gran participación en la economía internacional, incluyendo los efectos de las crisis recesivas y las de alto endeudamiento.

capitales para la realización de megaproyectos que difícilmente podrían haber sido financiados localmente. En otros casos, como las manufacturas o los servicios, su aporte ha sido más significativo en tecnología y mercados que en capitales. En ambos casos, cabe destacarlo, su auge llegó en un período en que los financiamientos internacionales por la vía del crédito eran difícilmente accesibles para la región. De hecho, muchos de los grandes bancos extranjeros empezaron a retornar a la región acompañando a sus grandes clientes. Aparte de los impactos financieros y de otros órdenes, hay dos áreas específicas en que interesa explorar más en detalle la contribución de la inversión extranjera. Ellas son las de transferencia tecnológica y de comercio internacional.

a) *La IED y la transferencia de tecnología*

Ya es un lugar común que la ciencia y la tecnología están hoy redefiniendo la forma en que se desarrollan los países. Desde el decenio 1970-1980, el crecimiento económico se ha asociado más a la tecnología, a la investigación y al desarrollo que al aprovechamiento de recursos naturales, lo que se refleja en el hecho de que la producción misma emplea menos materiales, más especialistas, más conocimientos y aún mucho más tecnología. Las nuevas técnicas de comunicación e informática acortan las distancias entre los agentes económicos, e internacionalizan las operaciones. Las concesiones de licencias tecnológicas podrían perder, a corto plazo, toda su eficacia, no sólo por el efecto de la obsolescencia, sino porque cada vez requieren más de recursos humanos mejor capacitados. La presencia de las grandes empresas obliga a los países en vías de desarrollo a mantener cuadros técnicos capaces de absorber y, más aún, aplicar la transferencia tecnológica. La falta o la disponibilidad de estos cuadros resulta decisiva para los inversionistas extranjeros en su decisión de localizarse en uno u otro país.

La década de los años 80 confirmó que las principales fuentes de la innovación tecnológica son la investigación y el desarrollo (ID). Los países industrializados han intensificado sus esfuerzos en ambos sentidos. En los Estados Unidos, Alemania y Japón, de un gasto equivalente al 2.2% del PIB en 1983, se ha elevado por sobre el 3% a comienzos de los años 90. Los recursos humanos en el orden científico y tecnológico también han aumentado notablemente. El sector privado se ha incorporado a estas tareas de I+D, entrando a participar en más de un 50% del gasto total de los países industrializados. Entre 1981 y 1986, la inversión privada en los Estados Unidos y Japón creció cerca del 10%. En Alemania Federal aumentó 7.6%. El incremento de la participación del sector privado en esta materia es de crucial importancia para los países en desarrollo que reciben inversión directa de las naciones industrializadas, por cuanto, en alguna medida, estos flujos tecnológicos pueden ser transferidos hacia centros productores menos desarrollados. El seguimiento de las actividades de desarrollo tecnológico en los países industrializados, como asimismo de las alianzas estratégicas, debiera servir de base a los países de América Latina y el Caribe, para la formulación de políticas de inversión extranjera que privilegien la transferencia tecnológica y el desarrollo de proveedores de bienes y servicios con mayor contenido tecnológico.

Durante los años 80 casi el 95% de todas las alianzas tecnológicas estratégicas ocurrían entre firmas de los países desarrollados (Naciones Unidas, 1992), y más de la mitad de ellas tenían una fuerte orientación de ID. Los países en desarrollo, particularmente los ANIES-4, participaron en no más del 13% de dichas alianzas.

Las universidades han entrado a formar asociaciones directas con las empresas, complementando los esfuerzos de ambos y, más importante aún, los conocimientos de ambos. En otras palabras, la lucha por la supervivencia tecnológica ha generado una compleja trama de relaciones de competencia y de cooperación que compromete a gobiernos, empresas e institutos de investigación.

Lo anterior ha traído algunas consecuencias en el plano regional latinoamericano. En el marco de las estrategias de los países industrializados tendientes a ampliar y fortalecer la

protección de la tecnología, se impulsan cambios sustanciales en la propiedad intelectual y la adopción de estándares universales, aplicables por igual a todos los países (Correa, C., 1990).

El rápido cambio tecnológico que se presenta con el nuevo paradigma de las tecnologías de punta y de todas las actividades conexas, como resultado del importante desarrollo que han experimentado la tecnología de la información, la biotecnología y la microelectrónica, presentan un desafío de proporciones a los países del área (Fajardo de Savarín, M., 1990).

Para América Latina, este desafío contempla no sólo el mejoramiento de las vías de acceso a los capitales extranjeros, como se aprecia en los enormes cambios producidos en las diversas normas —que hoy se muestran cada vez más permisivas y abiertas a la inversión foránea—, sino también la elevación del concepto interno de calidad de los recursos humanos. Se observa una tendencia creciente de los gobiernos a mejorar, en forma ostensible, el acceso a la educación y a la capacitación profesional y técnica. Por otra parte, el incremento de la capacidad productiva de los distintos actores de la cadena de producción incluye como factor predominante la "cultura de la calidad", condición intrínseca del bien que se produce. Ello significa converger hacia un lenguaje común en la interpretación de la tecnología, facilitando así la transferencia del conocimiento entre los elementos involucrados en el proceso de generación de riqueza.

Los países en desarrollo de América Latina constatan que la brecha tecnológica se ha ampliado considerablemente, y que no cuentan con un amplio espacio para maniobrar. A cien años de la implantación del sistema de patentes en el mundo, se verifica que ha servido fundamentalmente como instrumento de dominio del mercado por parte de los propietarios de las patentes de los países desarrollados. Una gran cantidad de patentes concedidas a países latinoamericanos en los últimos 20 ó 30 años no fueron utilizadas, sino más bien sirvieron para evitar la intervención de competidores. En esos casos no se produjo ni desarrollo ni transferencia tecnológica. Cabe, entonces, preguntarse si no hubo más bien una incapacidad de incorporar ese conocimiento que de una u otra forma estuvo disponible, si no para ser utilizado directamente, tal vez para contribuir a crear una inquietud entre los receptores de dicho conocimiento.

En párrafos anteriores se destacó la incorporación de tecnología a través de canales como la IED en sus diferentes formas, subrayándose la importancia de la instalación de subsidiarias de grandes empresas transnacionales en los países en desarrollo, de las privatizaciones y de la apertura de las zonas especiales, fundamentalmente a través de la formación de **joint ventures**. Estos primeros canales de transferencia tecnológica deberían servir como pivotes para introducir los cambios necesarios en la base productiva que eviten desperdiciar las oportunidades de acceder a la tecnología por la vía de la atracción de IED, siguiendo tal vez el ejemplo de los países del área Asia-Pacífico en la formación de alianzas estratégicas interregionales.

b) *La IED y el comercio internacional*

Desde la última década se ha establecido un vínculo cada vez más estrecho entre el capital extranjero y el comercio internacional. Gran parte de la IED que ha llegado a los países en desarrollo se ha canalizado hacia los sectores exportadores, debido a un activo papel de las empresas transnacionales en esa inversión. Si bien una parte importante de dicho comercio corresponde a transacciones intra-empresas, ellas han contribuido en gran medida a incrementar los flujos exportadores. Esta modalidad ha sido una consecuencia de los esfuerzos de las empresas transnacionales por adquirir competitividad internacional mediante el aprovechamiento de las economías de escala y de las ventajas comparativas locales. Para América Latina y el Caribe, los datos sobre las mil empresas más grandes de la región,



nacionales y extranjeras, indican que las transnacionales generaron, en 1991, el 22% de las exportaciones totales, y sobre el 44% de sus exportaciones de manufacturas.

Los flujos exportadores de los países asiáticos, por su parte, se ubican cada vez más dentro de un contexto intrarregional, en una proporción que en el quinquenio 1986-1990 se incrementó desde un 34% a un 45%; lo mismo ha ocurrido con el comercio intraindustrial horizontal. La gran demanda de bienes manufacturados de los ANIES-4 se complementa con el crecimiento, también importante, de las exportaciones de bienes del mismo tipo, transformando a este grupo en el segundo mayor proveedor de los países de la región.

Los flujos comerciales demuestran que desde la segunda mitad de los años 80, y en el marco de la creciente globalización de la inversión extranjera, se está configurando a nivel mundial un nuevo tipo de especialización productiva, y se habla de tres modalidades de transformación productiva: pacífico-asiática, atlántico-europea y latinoamericana.

Los países considerados dentro del primer grupo de especialización productiva pacífico-asiática son: Japón, los ANIES-4 y los de la ASIAN-4, que exhiben un patrón caracterizado por un alto crecimiento de las industrias de maquinaria eléctrica y no eléctrica, con predominio del sector electrónico, seguidas por las industrias de productos químicos y del plástico. Japón lidera este grupo con sus industrias altamente intensivas en el uso de conocimiento y tecnología.

Aunque en un grado menor de desarrollo, el mismo tipo de industrias caracteriza a los ANIES-4, considerados por numerosos autores como países que marcan el paradigma del desarrollo económico para muchos países en desarrollo, por ostentar un crecimiento económico compatibilizado adecuadamente con la equidad social. El modelo de desarrollo de estos países, similar al modelo japonés, tiene ahora gran influencia sobre el que está siendo desarrollado por los de la ASIAN-4.

El segundo grupo, conformado por los Estados Unidos, Canadá y los países de Europa, tiene como característica el desarrollo de la industria del plástico, de productos químicos, de industrias básicas de metales no ferrosos, y del papel, imprentas y editoriales.

La modalidad de transformación productiva latinoamericana se distingue por el desarrollo de las industrias de metales no ferrosos y del petróleo y derivados, muy probablemente provocado por la abundancia de recursos naturales de ambos tipos en la región.

El acceso de los países en desarrollo al nuevo orden industrial, en el actual contexto de globalización, depende tanto de la IED como del comercio. La conformación de la tríada Norteamérica-Unión Europea-Japón, representa los tres lados del triángulo que encierra las redes regionales productivas, y es la causa de que la IED se haya hecho más dinámica que el comercio internacional. Otros países en desarrollo se han agrupado con el propósito de introducir los cambios necesarios para incorporarse a este nuevo orden industrial.

La tendencia a la consolidación de los países asiáticos del Pacífico como un nuevo centro comercial de similar importancia al del Atlántico, es indicativa del nacimiento de un nuevo polo productivo técnico-económico en el área.

Los ANIES-4 han generado un superávit comercial significativo, producto de su desarrollo tecnoindustrial, y se han convertido en los inversionistas más importantes de la región. La IED proveniente de Japón está más orientada hacia el sector terciario, la de los ANIES-4 hacia el sector manufacturero, como lo demuestra su participación en los flujos hacia los de la ASIAN-4 y Latinoamérica. Sin embargo, ambos se orientan en la década de 1990 hacia la globalización de la base productiva.

El dinamismo comercial de los ANIES-4 y de la ASIAN-4 ha sido posible merced a los procesos internos de resistemización tecnoindustrial llevados a cabo en cada uno de los países

integrantes, y a la adopción de un estilo basado en una vinculación cada vez mayor entre el comercio intraindustrial y la inversión intrarregional. Los resultados individuales de cada país se suman a aquellos alcanzados por los demás países de la región (sinergia). Todo ello fortalecido por el comercio multilateral de bienes manufacturados e inversiones, en el marco de la resistematización de sus complejos tecnointerindustriales, complementándose desde dentro hacia afuera.

A medida que un país avanza hacia la generación de nuevos productos con mayor valor agregado y alto contenido tecnológico, la pérdida de competitividad de los productos convencionales se compensa por la reubicación de la base productiva en países que ofrecen menores costos de producción. Estos últimos asumen el ciclo tecnointerindustrial, sustituyendo importaciones, y a la larga entran en la fase de los exportadores netos, lo que les permite crear nuevos productos para exportar.

La IED ha creado un flujo de bienes de capital desde los países inversionistas hacia los países receptores. Las compañías matrices proveen, además, de piezas y componentes para el montaje a compañías afiliadas. Estas últimas envían los bienes intermedios a terceros países o a la matriz, para su montaje final. De esta forma, el comercio bilateral se ha incrementado entre países participantes de la IED por una vía menos convencional. Algunos autores denominan a este tipo de complementación industrial, "fábrica asiática".

Los Estados Unidos, como mercado importador de manufacturas muy dinámico, entre 1985 y 1990 permitió el aumento de las exportaciones de países en desarrollo de Latinoamérica, en el cual México es el líder<sup>30</sup>. Actualmente los vínculos comerciales de los Estados Unidos con los países asiáticos del Pacífico se fortalecen cada vez más, en desmedro de los que mantenía con los países de Europa. El comercio total con los primeros llega a más de 300 mil millones de dólares; el segundo, en tanto, alcanza a 200 mil millones.

## B. LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DESDE EUROPA HACIA AMÉRICA LATINA<sup>31</sup>

### 1. Las inversiones extranjeras directas desde Europa hacia América Latina en el marco de la tríada

La presente sección se limita a examinar la dinámica de los flujos de IED europeas en América Latina, por el papel crucial que desempeñan en materia tanto de acceso a nuevos recursos financieros como de aporte de tecnología y capital físico, **know-how** gerencial y, en algunos casos, de acceso a los mercados de exportación<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Su privilegiada vecindad con los Estados Unidos y la ubicación de las maquiladoras lo hace un caso ejemplar, pero difícilmente repetible, en el contexto latinoamericano.

<sup>31</sup> Esta sección corresponde al capítulo V, del mismo título, del documento del señor Andrea Stocchiero "Transferencia tecnológica e inversiones extranjeras directas entre Europa y América Latina: el papel de las cancillerías latinoamericanas", (1994).

<sup>32</sup> Se recuerda, en efecto, que en la mayoría de los casos una IED implica un flujo de recursos financieros, de comercio y de conocimientos, mientras que la realización de sólo uno de estos tres últimos no implica una IED.

Desde un punto de vista metodológico, se advierte al lector que las fuentes de la información sobre flujos de IED son las más confiables disponibles actualmente. En primer lugar, se trata de un estudio reciente del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), que se basó en datos de la OCDE y directamente en los organismos competentes de algunos países europeos. Tales cifras se utilizarán para dar una visión general y desagregada por países latinoamericanos (IRELA, 1993)<sup>33</sup>. En segundo lugar, se usaron los datos de un documento de la Comisión Europea, a fin de suministrar una serie de indicaciones sobre la destinación sectorial de las IED europeas en América Latina (Roy y Pratten, 1992).

En razón de la caída dramática de los flujos financieros privados hacia América Latina a raíz de la crisis de la deuda, en los años más recientes las IED representan la mayor fuente de capital extranjero para la región. En 1990, por ejemplo, los flujos de IED desde Europa, los Estados Unidos y Japón, alcanzaron un monto de 5 500 millones de dólares —excluyendo los centros *off-shore*—, frente a los 3 900 millones de dólares concedidos por los mismos países en forma de cooperación oficial al desarrollo (IRELA, 1993). La tendencia creciente de los flujos de IED hacia América Latina está asociada al nuevo enfoque de la política económica. Ésta enfatiza tanto la necesidad de una mayor apertura externa de las economías de la región como la importancia del desarrollo del sector privado, que ha generado un proceso acelerado de privatización de grandes empresas públicas. Otro factor que ha contribuido a incrementar la participación de las IED en el total de recursos financieros dirigidos a los países latinoamericanos, es la implementación de programas de conversión de la deuda.

A nivel general, en el período considerado (1979-1990) se distinguen claramente tres fases en la evolución de los flujos de IED hacia la región latinoamericana. Se registra así el nivel alcanzado por las IED al final de una etapa de crecimiento correspondiente a los años 70 (1979-1982), la caída significativa tras el clímax de la crisis de la deuda (1983-1986) y, finalmente, la reactivación hacia el final de los años 80 (1987-1990) (véase el cuadro 18).

No obstante que los Estados Unidos totalizan el mayor monto de flujos de IED en el período considerado (47%), cabe señalar que la Comunidad Europea —seis países miembros— lo sigue de cerca (41.7%). Esto se explica por el hecho de que durante la crisis de la deuda los países europeos no disminuyeron tanto sus IED en América Latina como los Estados Unidos, que desinvertió en la región. En lo que concierne a Japón, los datos evidencian que América Latina está aún lejos de representar una prioridad en sus programas de inversión extranjera.

---

<sup>33</sup> En su estudio, el IRELA presenta también los flujos de IED europea hacia los centros bancarios *off-shore* latinoamericanos y del Caribe (Bahamas, Panamá y territorios dependientes, como las Islas Caimán y las Antillas Holandesas). Sin embargo, se advierte que el presente análisis no tendrá en cuenta dichos flujos dado que su destinación final y propósito no pueden determinarse a priori. De todas maneras, para dar una idea de la importancia de estos recursos, se señala que en el período 1979-1990 la tríada colocó en dichos centros una suma cercana a los 48 mil millones de dólares. En lo que concierne a Europa y los Estados Unidos, los montos equivalen a las IED dirigidas a los sectores productivos, y para Japón cinco veces estas últimas.

Cuadro 18  
**FLUJOS DE IED DE LA TRÍADA HACIA AMÉRICA LATINA. 1979-1990**  
*(En millones de dólares y porcentaje. Excluye los centros off-shore)*

País o región	1979-1982	1983-1986	1987-1990	1979-1990	%
Comunidad Europea (6 países) <sup>a</sup>	5 008	3 482	6 178	14 668	41.7
Estados Unidos	8 524	-415	8 412	16 521	47.0
Japón	2 058	555	1 364	3 977	11.3
<b>Total</b>	<b>15 590</b>	<b>3 622</b>	<b>15 954</b>	<b>35 166</b>	<b>100.0</b>

Fuente: IRELA, 1993.

<sup>a</sup> Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido.

## 2. Las principales fuentes europeas en materia de flujos de IED hacia América Latina

A continuación se analizan los flujos de IED hacia América Latina, desde el punto de vista de las naciones europeas miembros de la Comunidad Europea donde se originan. Se toman en consideración los principales países inversionistas, a saber: Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido. Como lo muestra el cuadro 19, durante el período considerado el Reino Unido consolidó su posición como la principal fuente europea de IED. Le siguen Alemania, Francia, España e Italia.

Cuadro 19  
**PARTICIPACIÓN DE LAS PRINCIPALES FUENTES EUROPEAS EN LAS IED HACIA  
 AMÉRICA LATINA. 1979-1990**

(En porcentaje. Excluye los centros *off-shore*)

Pais	1979-1982	1983-1986	1987-1990
Reino Unido	23.8	39.6	45.0
Alemania	30.3	23.0	24.0
Francia	24.2	12.6	10.3
España	15.0	9.7	12.4
Italia	6.7	15.1	8.4
<b>Total CEE (5)</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: IRELA, 1993.

a) *Alemania*

Como se puede observar en los datos del cuadro 20, las IED alemanas hacia América Latina se vieron seriamente afectadas por la crisis de la deuda en la región. En efecto, durante el período 1983-1986 éstas se redujeron en un 50% respecto a 1979-1982, pasando de 1 458 millones de dólares a 721 millones de dólares. En los años más recientes (1987-1990) se ubican apenas en el nivel alcanzado en el lapso 1979-1982, y representaron alrededor de un cuarto del total de los países europeos considerados. El 92% de las IED alemanas se concentraron en Brasil, México y Argentina, entre 1987-1990. La participación de Brasil alcanza el 35%, México el 32% y Argentina el 25%.

b) *España*

Los flujos de IED españolas hacia América Latina registraron un fuerte crecimiento durante los últimos años. En efecto, como se mencionó anteriormente, a finales de la década de los años 80 España se convirtió en la tercera fuente europea de IED para América Latina, después del Reino Unido y Alemania (véase el cuadro 21). Alcanzó una participación del 12.4% en el total de los cinco países considerados. Sin embargo, como en el caso alemán, en el período 1987-1990 las IED españolas se sitúan por debajo del nivel alcanzado a principios de los años 80 —706 millones de dólares, en comparación con 722 millones de dólares. En los años más recientes, la mayoría de las IED españolas se dirigieron hacia Chile (30%), Argentina (23%), México (15%) y Brasil (10%).

Cuadro 20  
**FLUJOS DE IED ALEMANAS HACIA AMÉRICA LATINA. 1979-1990**  
 (En millones de dólares. No incluye los centros *off-shore*)

Pais	1979-1982	1983-1986	1987-1990
Argentina	210	76	338
Brasil	947	385	482
Chile	21	4	16
Colombia	8	5	17
Guatemala	1	2	-17
México	204	233	431
Paraguay	9	3	5
Perú	6	4	30
Uruguay	3	5	12
Venezuela	32	5	64
Otros países	17	-1	-12
<b>Total</b>	<b>1 458</b>	<b>721</b>	<b>1 366</b>

Fuente: IRELA, 1993.

Cabe señalar que la región latinoamericana está adquiriendo una mayor importancia como destinataria de los flujos totales de IED españolas. En efecto, en 1990 América Latina recibió el 8.6% del total, contra el 5.4% en 1989. Esta dinámica se atribuye a la existencia de nexos históricos, a un mejoramiento del clima de inversión, y a la reactivación del crecimiento económico de la región (IRELA, 1993).

c) *Francia*

Las IED francesas en América Latina registraron una drástica reducción a partir de 1982, con el inicio de la crisis de la deuda y, en comparación con el resto de los países europeos, no se recuperaron a finales de los años 80 (véase el cuadro 22). En efecto, entre 1987-1990 las inversiones francesas en la región alcanzaron solamente al 50% de las efectuadas en 1979-1982 (588 millones de dólares, frente a 1 161 dólares). Lógicamente, esta situación se reflejó en la participación de Francia en el total de las IED europeas en América Latina, pasando de 24.2% (1979-1982), a 10.3% (1987-1990) (véase nuevamente el cuadro 19). Argentina y Brasil fueron los países que experimentaron la mayor caída en las IED francesas. En el período 1987-1990, éstas tuvieron como destino México (19%), Brasil (17%) y Argentina (16%). Otros países que recibieron cuotas de importancia fueron Uruguay, Chile y Venezuela, que en conjunto sumaron un tercio del total de las inversiones.

Cuadro 21  
**FLUJOS DE IED ESPAÑOLAS HACIA AMÉRICA LATINA. 1979-1990**  
*(En millones de dólares. No incluye los centros off-shore)*

Pais	1979-1982	1983-1986	1987-1990
Argentina	133	18	162
Brasil	77	16	73
Chile	114	112	215
Colombia	4	10	14
México	189	27	109
Paraguay	34	11	7
Perú	22	8	11
República Dominicana	13	14	23
Uruguay	16	39	34
Venezuela	61	19	51
Otros países	60	28	9
<b>Total</b>	<b>722</b>	<b>303</b>	<b>706</b>

Fuente: IRELA, 1993.

Cuadro 22  
**FLUJOS DE IED FRANCESAS HACIA AMÉRICA LATINA. 1979-1990**  
*(En millones de dólares. No incluye los centros off-shore)*

Pais	1979-1982	1983-1986	1987-1990
Argentina	426	35	97
Brasil	331	89	102
Chile	22	12	62
Colombia	39	33	29
Ecuador	0	0	36
Guatemala	175	184	-
Guyana	-	-	8
México	94	12	113
Uruguay	4	0	73
Venezuela	47	35	58
Otros países	23	-6	10
<b>Total</b>	<b>1 161</b>	<b>394</b>	<b>588</b>

Fuente: IRELA, 1993.

d) *Italia*

La evolución de los flujos de IED italianas en América Latina se diferencia de los anteriores, ya que no registraron una tendencia decreciente a raíz de la crisis de la deuda en la región. Por el contrario, a partir de 1982 experimentaron un aumento, aunque no significativo (véase el cuadro 23). Sin embargo, en el período más reciente (1987-1990) las IED italianas no se incrementaron al mismo ritmo que las de los demás países europeos. Su participación se reduce de 15.1%, entre 1983-1986, a 8.6%, entre 1987-1990 (véase nuevamente el cuadro 19).

Las inversiones directas italianas están fuertemente concentradas en Brasil —70%, en 1987-1990—, representando alrededor del 10% del total de IED europeas destinadas a ese país. Argentina, con un 13% del total, representa el segundo destino de las IED italianas.

Cuadro 23  
**FLUJOS DE IED ITALIANAS HACIA AMÉRICA LATINA. 1979-1990**  
*(En millones de dólares. No incluye los centros off-shore)*

País	1979-1982	1983-1986	1987-1990
Argentina	12	32	61
Brasil	299	431	337
Chile	0	2	5
Colombia	2	-1	4
Costa Rica	0	0	6
Jamaica	5	-	1
México	-1	2	30
Paraguay	0	0	4
Perú	-2	0	8
Venezuela	9	5	33
Otros países	-2	2	-12
<b>Total</b>	<b>322</b>	<b>473</b>	<b>477</b>

Fuente: IRELA, 1993.

e) *Reino Unido*

Como se mencionó anteriormente, para América Latina el Reino Unido es la principal fuente de IED de origen europeo. La participación británica en esta materia presenta una tendencia creciente durante el período considerado, alcanzando el 45% a finales de los años 80 (véase nuevamente el cuadro 19). Como en el caso italiano, las IED británicas no disminuyeron a causa de la crisis de la deuda. Se mantienen estables en el período 1983-1986 y, he aquí la particularidad de este país, aumentan más del 100% entre 1987 y 1990 respecto al período anterior, pasando de 1 241 millones de dólares a 2 561 dólares (véase el cuadro 24).



El principal país destinatario de las inversiones británicas en América Latina es Brasil (66% del total), seguido por Chile (11%) y Argentina (8%).

Cuadro 24  
**FLUJOS DE IED BRITÁNICAS HACIA AMÉRICA LATINA. 1979-1990**  
*(En millones de dólares. No incluye los centros off-shore)*

País	1979-1982	1983-1986	1987-1990
Argentina	145	143	204
Barbados	16	-18	-10
Brasil	578	822	1 706
Chile	101	105	285
Colombia	19	14	81
Jamaica	11	-13	53
México	126	130	74
Perú	9	12	13
Trinidad y Tabago	35	-4	9
Venezuela	45	52	134
Otros países	56	-2	12
<b>Total</b>	<b>1 141</b>	<b>1 241</b>	<b>2 561</b>

Fuente: IRELA, 1993.

### 3. La distribución por sector económico de las IED europeas en América Latina

Antes que nada es necesario advertir al lector sobre las evidentes diferencias entre los datos que se presentarán a continuación, que tienen como fuente a la CE, y los analizados anteriormente, cuya procedencia era OCDE. Las diferentes metodologías para su recopilación están seguramente en la base de dichas diferencias.

En esta sección se tendrán en cuenta seis países de la Comunidad Económica Europea (Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido) (véase el cuadro 25). En la práctica se incluye a los Países Bajos dado que, como lo muestran los datos de la CEE, superó a España como fuente de IED para América Latina en el período 1984-1990. Según esta fuente, el Reino Unido se presenta como el principal inversionista europeo en la región, seguido por Alemania, Italia, Francia, Países Bajos y España.

Las inversiones directas de la CEE (6) en América Latina se dirigen principalmente al sector industrial (40%), le siguen los servicios (34%), y los productos primarios —petróleo— (25%) (véase el cuadro 26).

Cuadro 25  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS ACUMULADAS  
EN EL PERÍODO 1984-1990 POR PARTE DE LA CEE(6)<sup>\*/</sup> EN AMÉRICA LATINA  
(En millones de ecu)

	Petróleo	Subtotal productos primarios	Industria automotriz	Industria agroalimen- taria	Subtotal industria	Comercio	Instituciones financieras	Subtotal servicios	Total general
América Latina:	3 828	3 880	760	1 554	6 120	784	3 432	5 196	15 196
-América Central <sup>**/</sup>	1 245	1 249	247	170	1 235	300	2 439	3 405	5 889
-América del Sur <sup>***/</sup>	2 583	2 631	513	1 384	4 885	484	993	1 791	9 307
<b>Total PVD<sup>****/</sup></b>	<b>8 923</b>	<b>9 325</b>	<b>1 271</b>	<b>3 064</b>	<b>14 394</b>	<b>1 486</b>	<b>6 127</b>	<b>9 822</b>	<b>33 541</b>

Fuente: Roy y Pratten, 1992.

<sup>\*/</sup> CEE(6): Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido.

<sup>\*\*/</sup> América Central: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana.

<sup>\*\*\*/</sup> América del Sur: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina.

<sup>\*\*\*\*/</sup> PVD: incluye los países ACP, América Latina, Asia del Sur, Asia del Sur Este, Mediterráneo, Medio Oriente.

Cuadro 26  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS ACUMULADAS  
EN EL PERÍODO 1984-1990 POR PARTE DE LA CEE(6)<sup>\*/</sup> EN AMÉRICA LATINA  
(En porcentaje)

	Petróleo	Subtotal productos primarios	Industria automotriz	Industria agroalimen- taria	Subtotal industria	Comercio	Instituciones financieras	Subtotal servicios	Total general
América Latina:	25.2	25.2	5.0	10.2	40.3	5.2	22.6	34.2	100.0
-América Central <sup>**/</sup>	21.1	21.2	4.2	2.9	21.0	5.1	41.4	57.8	100.0
-América del Sur <sup>***/</sup>	27.8	28.3	5.5	14.9	52.5	5.2	10.7	19.2	100.0
<b>Total PVD<sup>****/</sup></b>	<b>26.6</b>	<b>27.8</b>	<b>3.8</b>	<b>9.1</b>	<b>42.9</b>	<b>4.4</b>	<b>18.3</b>	<b>29.3</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Roy y Pratten, 1992.

<sup>\*/</sup> CEE(6): Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido.

<sup>\*\*/</sup> América Central: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana.

<sup>\*\*\*/</sup> América del Sur: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina.

<sup>\*\*\*\*/</sup> PVD: incluye los países ACP, América Latina, Asia del Sur, Asia del Sur Este, Mediterráneo, Medio Oriente.

En lo que concierne al sector industrial, se señala que los subsectores de los cuales existen datos desagregados, —industrias automotriz y agroalimentaria—, representan solamente el 38% del total de las inversiones en dicho sector<sup>34</sup>. Los países del sur de América Latina son los que reciben una mayor cuota de IED de Europa para el sector industrial. En efecto, de un total de 9 000 millones de ecu destinados a la región por tal concepto, alrededor de 5 000 millones —cerca del 53%, frente al 43% de todos los PVD— se destinaron al sector industrial. De ese monto, 2 000 fueron a los subsectores de la industria automotriz y la agroalimentaria (véase nuevamente el cuadro 25).

Como ya se mencionó, al sector terciario se destinó una tercera parte del total de las inversiones directas de los seis países de la CEE. Sin embargo, en América Central la participación de dicho sector alcanzó al 58%. La importancia de los flujos europeos de IED en el subsector financiero de la subregión —incluido Panamá— representa una explicación válida de este fenómeno.

Las inversiones directas europeas en el sector primario en América Latina se caracterizan por su concentración en la actividad petrolífera. Tal característica es común para todos los PVD.

El segundo aspecto que vale la pena analizar es la participación de América Latina en el total de las IED europeas en los PVD. Según los datos disponibles, la región alcanzó una participación del 45% en el período analizado (1984-1990). En lo que respecta a los distintos sectores, cabe mencionar que existe una variación relativamente baja, ya que la totalidad de los sectores y subsectores obtienen una participación comprendida entre el 60% y el 40%. Sobresalen los casos de la industria automotriz (60% del total), de las instituciones financieras (56%), y de los servicios en general (53%), y de la industria agroalimentaria (51%). Asimismo, se subraya el hecho de que en el período 1984-1990 más de un tercio del total de las inversiones europeas en el sector industrial de los PVD se dirigió a los países sudamericanos.

a) *Alemania*

La participación de América Latina en el total de las inversiones directas alemanas en los PVD alcanzó al 44%, entre los años 1984 y 1990. Para el sector industrial dicha participación fue del 46%. Los países sudamericanos concentraron el 74% del total de las IED alemanas en la región (véase el cuadro 27).

El sector industrial constituye el principal receptor de las inversiones alemanas en América Latina (63%)<sup>35</sup>. Le siguen el sector terciario (22%) y el primario (15%).

Cabe mencionar que las bajas inversiones en el subsector agroalimentario de la región reflejan una tendencia generalizada en todos los PVD. Igualmente, se subraya que el 98% de las inversiones alemanas en el sector financiero se dirigen a América del Sur.

---

<sup>34</sup> Desafortunadamente no se dispone de mayores informaciones sobre la destinación específica del restante 62%.

<sup>35</sup> La industria automotriz y la agroalimentaria representan solamente el 29% del total de las inversiones directas alemanas en América Latina en el sector industrial. Esto implica una mayor participación de los subsectores restantes con respecto al promedio de la CEE (6 países).

b) *España*

Es importante señalar que, según esta fuente, las inversiones directas españolas en América Latina son bastante reducidas. Representan solamente el 3.4% del total de las IED europeas (6 países), en el período 1984-1990. No obstante lo anterior, la región alcanzó una participación del 60% en el total de las IED del país ibérico en los PVD. En el caso del sector industrial, dicha participación llegó al 77% (véase el cuadro 28).

Contrariamente a la tendencia general, el sector terciario latinoamericano recibió el mayor flujo de inversiones directas (67%), siguiéndole el industrial (30%) y el primario (3%).

c) *Francia*

En contradicción con lo que ocurre en la mayor parte de los países europeos tomados en consideración, las inversiones francesas en los PVD no se dirigen principalmente hacia América Latina. En efecto, la participación de esta región en el total de las IED francesas en los PVD alcanzó al 27%, contra el 45% de la CEE (6 países) (véase el cuadro 29). Sin embargo, en cuanto al sector industrial la participación aumenta al 44%, concentrándose en los países de América del Sur. Debe hacerse notar, no obstante, la fuerte desinversión francesa en la industria automotriz de tales naciones.

El sector industrial constituye el principal receptor de dichos flujos (45%). Le siguen el terciario (30%) y el primario (25%).

d) *Italia*

Las inversiones directas italianas en América Latina representaron el 54% del total dirigido hacia los PVD, en el período 1984-1990 (véase el cuadro 30). En relación con los países de la CEE considerados, las IED de Italia son las más concentradas en América del Sur (96%).

El sector industrial constituye el principal receptor de dichos flujos (67%). Le siguen el terciario (20%) y el primario (13%).

Las inversiones directas italianas en los PVD en las industrias automotriz y agroalimentaria, se concentraron prácticamente en su totalidad en América Latina y, particularmente, en los países de América del Sur. Asimismo, el sector industrial sudamericano, aunque en menor proporción, recibió la mayoría de las IED italianas hacia los PVD (62%). Las actividades manufactureras alcanzan al 88% del stock de IED italianas en Brasil, y el 72% en Argentina. En Brasil, las principales industrias involucradas son las metálicas y minerales, químicas y alimentarias.

Cuadro 27  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES DIRECTAS ACUMULADAS EN EL PERÍODO 1984-1990 POR PARTE DE ALEMANIA EN AMÉRICA LATINA**  
*(En millones de ecu)*

	Petróleo	Subtotal productos primarios	Industria automotriz	Industria agroalimentaria	Subtotal industria	Comercio	Instituciones financieras	Subtotal servicios	Total general
América Latina:	257	257	305	12	1 080	20	251	388	1 727
-América Central*/	1	1	166	0	395	4	5	62	458
-América del Sur**/	256	256	139	12	685	16	246	326	1 269
<b>Total PVD***/</b>	<b>760</b>	<b>761</b>	<b>587</b>	<b>29</b>	<b>2 362</b>	<b>78</b>	<b>438</b>	<b>820</b>	<b>3 942</b>

Fuente: Roy y Pratten, 1992.

\*/ América Central: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana.

\*\*/ América del Sur: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina.

\*\*\*/ PVD: incluye los países ACP, América Latina, Asia del Sur, Asia del Sur Este, Mediterráneo, Medio Oriente.

Cuadro 28  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS ACUMULADAS EN EL PERÍODO 1984-1990 POR PARTE DE ESPAÑA EN AMÉRICA LATINA**  
*(En millones de ecu)*

	Petróleo	Subtotal productos primarios	Industria automotriz	Industria agroalimentaria	Subtotal industria	Comercio	Instituciones financieras	Subtotal servicios	Total general
América Latina:	2	18	31	41	154	69	205	348	519
-América Central*/	0	3	7	22	52	49	97	167	221
-América del Sur**/	2	15	24	19	102	20	108	181	298
<b>Total PVD***/</b>	<b>66</b>	<b>85</b>	<b>33</b>	<b>50</b>	<b>201</b>	<b>94</b>	<b>374</b>	<b>575</b>	<b>861</b>

Fuente: Roy y Pratten, 1992.

\*/ América Central: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana.

\*\*/ América del Sur: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina.

\*\*\*/ PVD: incluye los países ACP, América Latina, Asia del Sur, Asia del Sur Este, Mediterráneo, Medio Oriente.

Cuadro 29  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS ACUMULADAS EN EL PERÍODO 1984-1990 POR PARTE DE FRANCIA EN AMÉRICA LATINA**  
*(En millones de ecu)*

	Petróleo	Subtotal productos primarios	Industria automotriz	Industria agroalimentaria	Subtotal industria	Comercio	Instituciones financieras	Subtotal servicios	Total general
América Latina:	317	317	1	73	564	87	464	382	1 264
-América Central*/	208	208	71	14	145	2	27	78	431
-América del Sur**/	109	109	-70	59	419	85	134	304	833
<b>Total PVD***/</b>	<b>1 588</b>	<b>1 612</b>	<b>36</b>	<b>93</b>	<b>1 270</b>	<b>71</b>	<b>1 079</b>	<b>1 795</b>	<b>4 679</b>

Fuente: Roy y Pratten, 1992.

\*/ América Central: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana.

\*\*/ América del Sur: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina.

\*\*\*/ PVD: incluye los países ACP, América Latina, Asia del Sur, Asia del Sur Este, Mediterráneo, Medio Oriente.

Cuadro 30  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS ACUMULADAS EN EL PERÍODO 1984-1990 POR PARTE DE ITALIA EN AMÉRICA LATINA**  
*(En millones de ecu)*

	Petróleo	Subtotal productos primarios	Industria automotriz	Industria agroalimentaria	Subtotal industria	Comercio	Instituciones financieras	Subtotal servicios	Total general
América Latina:	182	187	340	43	963	105	122	295	1 446
-América Central*/	0	0	0	0	16	14	7	41	58
-América del Sur**/	182	187	340	43	947	91	115	254	1 388
<b>Total PVD***/</b>	<b>401</b>	<b>462</b>	<b>361</b>	<b>46</b>	<b>1 550</b>	<b>216</b>	<b>313</b>	<b>674</b>	<b>2 687</b>

Fuente: Roy y Pratten, 1992.

\*/ América Central: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana.

\*\*/ América del Sur: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina.

\*\*\*/ PVD: incluye los países ACP, América Latina, Asia del Sur, Asia del Sur Este, Mediterráneo, Medio Oriente.

e) *Países Bajos*

En esta sección se incluyen los Países Bajos por la importancia relativa de sus flujos de inversiones directas hacia América Latina. En el período 1984-1990 las IED de los Países Bajos acumuladas en la región representaron el 7.4% del total de la CEE (6 países), es decir más del doble de las de España (véase el cuadro 31).

Los Países Bajos siguen la tendencia de la mayoría de las naciones europeas consideradas, en lo que concierne a la distribución sectorial de sus inversiones directas en la región. Van principalmente al sector industrial (53%), luego al terciario (25%) y al primario (22%).

Destacan las inversiones en el sector agroalimentario, que representan más del 50% del total industrial.

Como en el caso francés, la participación latinoamericana en el total de las inversiones directas de los Países Bajos en los PVD es menor que la del promedio de la CEE (6 países), no superando el 30%. Sin embargo, en lo que concierne el sector industrial, dicha participación alcanzó al 49%.

f) *Reino Unido*

La fuente analizada confirma que el Reino Unido es el principal inversionista europeo en América Latina. Más aún, según esos datos en el período 1984-1990 dicho país originó el 60% de los flujos de IED europea hacia la región (véanse nuevamente los cuadros 25 al 32).

La particularidad de las inversiones británicas en América Latina se relaciona con su distribución sectorial, que se diferencia de las descritas hasta el momento. En efecto, el sector que recibió el mayor monto de inversiones es el terciario (38%), seguido por el primario (31%) y el industrial (30%).

Por otra parte, cabe señalar que los países de América Central son los principales destinatarios de las inversiones directas británicas en el sector terciario de la región (81%), y se concentraron en las instituciones financieras.

En lo que concierne al sector industrial, los países sudamericanos fueron los receptores de la mayor parte de las IED británicas en la región latinoamericana (83%).

A pesar de la importancia de dichas inversiones directas británicas en América Latina, se señala que en relación con el resto de los países europeos, el sector industrial latinoamericano recibió una menor participación en el total de los PVD. Está claro, entonces, que respecto al resto de los países europeos considerados, el Reino Unido es más propenso a diversificar geográficamente sus inversiones directas en el sector industrial de los PVD.

En conclusión, en la medida que el proceso de reactivación del crecimiento económico latinoamericano se consolide, las inversiones extranjeras directas en América Latina están llamadas a desempeñar un papel cada vez más importante, tanto en lo referente al financiamiento de su sector externo como en materia de transferencia tecnológica.

Cuadro 31  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS ACUMULADAS EN EL PERÍODO 1984-1990 POR PARTE DE LOS PAÍSES BAJOS EN AMÉRICA LATINA**  
*(En millones de ecu)*

	Petróleo	Subtotal productos primarios	Industria automotriz	Industria agroalimentaria	Subtotal industria	Comercio	Instituciones financieras	Subtotal servicios	Total general
América Latina:	252	252	0	307	594	118	64	281	1 127
-América Central*/	86	86	0	72	146	87	45	202	434
-América del Sur**/	166	166	0	235	448	31	19	79	693
<b>Total PVD***/</b>	<b>1 413</b>	<b>1 423</b>	<b>0</b>	<b>543</b>	<b>1 211</b>	<b>386</b>	<b>390</b>	<b>1 029</b>	<b>3 653</b>

Fuente: Roy y Pratten, 1992.

\*/ América Central: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana.

\*\*/ América del Sur: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina.

\*\*\*/ PVD: incluye los países ACP, América Latina, Asia del Sur, Asia del Sur Este, Mediterráneo, Medio Oriente.

Cuadro 32  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS ACUMULADAS EN EL PERÍODO 1984-1990 POR PARTE DEL REINO UNIDO EN AMÉRICA LATINA**  
*(En millones de ecu)*

	Petróleo	Subtotal productos primarios	Industria automotriz	Industria agroalimentaria	Subtotal industria	Comercio	Instituciones financieras	Subtotal servicios	Total general
América Latina:	2 869	2 897	85	1 113	2 893	389	2 637	3 516	9 246
-América Central*/	949	949	3	61	481	144	2 261	2 855	4 286
-América del Sur**/	1 920	1 948	82	1 152	2 352	245	376	661	4 960
<b>Total PVD***/</b>	<b>4 696</b>	<b>4 992</b>	<b>256</b>	<b>2 305</b>	<b>7 801</b>	<b>1 180</b>	<b>3 535</b>	<b>4 926</b>	<b>17 719</b>

Fuente: Roy y Pratten, 1992.

\*/ América Central: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, República Dominicana.

\*\*/ América del Sur: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina.

\*\*\*/ PVD: incluye los países ACP, América Latina, Asia del Sur, Asia del Sur Este, Mediterráneo, Medio Oriente.



En lo que atañe a las fuentes de estas inversiones, aunque los Estados Unidos siguen siendo el principal país de origen, la Comunidad Económica Europea, a través de sus países miembros mayores, está consolidando rápidamente una posición que le permitiría contrarrestar el liderazgo estadounidense en un futuro próximo<sup>36</sup>. A este respecto, se hace notar que América Latina se presenta actualmente como la principal región en vías de desarrollo receptora de las IED europeas.

El Reino Unido aparece como el mayor inversionista europeo en América Latina, seguido de lejos por Alemania y más atrás aún por Francia, Italia, España y Países Bajos. Desde el punto de vista de la destinación de dicho flujos en la región, la mayor concentración se presenta en Brasil, ubicándose luego a gran distancia Argentina y México.

El hecho de que los sectores industrial y de servicios sean los que concentran la mayor parte de las inversiones europeas, representa un aspecto favorable por el efecto que esto puede tener en el campo de la transferencia tecnológica.

### C. FACTORES QUE AFECTAN LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Teniendo en cuenta lo examinado en el capítulo anterior, este capítulo comienza por analizar las condiciones que se requieren del marco macroeconómico de los países que aspiran a atraer inversión extranjera. Comenta también el impacto macroeconómico que la IED ha tenido en las economías de los países latinoamericanos, y en la inserción de ellos en el modelo de competitividad sistémica. De hecho, ambos temas se retroalimentan y conforman círculos viciosos o virtuosos, según sea el caso. Este capítulo se refiere, además, a las modificaciones introducidas en el marco regulador de la IED en países receptores seleccionados, y a algunas de las formas en que se aborda la atracción de capitales foráneos en el mundo.

#### 1. Aspectos macroeconómicos

Ya nadie discute, hoy en día, las ventajas económicas que puede aportar la llegada de inversión extranjera, y es así como la mayoría de los países en desarrollo se encuentran abocados a la tarea de atraer capitales externos. Un buen conjunto de indicadores macroeconómicos resulta esencial para promover flujos significativos de inversión. Por otra parte, la llegada de capitales extranjeros contribuye significativamente a mejorar los indicadores macroeconómicos. Ello conduce a la paradoja de que mientras mayor sea la necesidad de capitales de un país, mayor será la probabilidad de que no los reciba. Sin embargo, no es el caso de la situación actual de la región, en que una bonanza de buenos indicadores económicos está atrayendo una cantidad cada vez más importante de inversión.

Según estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 1994), en América Latina el flujo neto de capitales se triplicó en 1991 con respecto a 1989, pasando de 12 500 millones de dólares a 40 mil millones, con capitales destinados principalmente a Argentina, México y Venezuela. Las cifras preliminares para 1992 alcanzan a 62 mil millones de dólares, y se estima un flujo algo menor para 1993, cercano a los 55 mil millones. Estos flujos han estado

---

<sup>36</sup> Aunque, evidentemente, la puesta en marcha del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio generará mayores inversiones directas por parte de Estados Unidos y Canadá en México.

conformados por endeudamiento, inversión extranjera directa y repatriaciones de capital, motivados especialmente por el incremento en el desarrollo de las economías internas y la aplicación de políticas de ajuste coyuntural y estructural aperturistas. Por otra parte, la caída de las tasas de interés internacionales en los Estados Unidos y la disminución del nivel de actividad de los países desarrollados, impulsó fuertemente las corrientes de capitales hacia el mundo en desarrollo, en el último período.

Muchos países en desarrollo dependen en alto grado de las fuentes foráneas de ahorro, y al mismo tiempo exportan capitales. La intermediación financiera en la formación de capitales y el crecimiento económico han sido tema de extensos análisis. Las empresas transnacionales que movilizan sus ahorros desde el país de origen (utilidades retenidas, nueva participación de capital, créditos bancarios, emisión de bonos) se transforman en ahorrantes e inversionistas. Es importante, sin embargo, que el capital externo se complemente y no sustituya el esfuerzo de ahorro interno, a fin de lograr generar la inversión que requiere el proceso de transformación productiva con equidad. Tanto la escasez como la abundancia de fondos externos plantean desafíos a la política económica de un país.

Existen dos posibles efectos de una elevada entrada de flujos de capitales. El primero se refleja en una mayor demanda efectiva en un marco de subutilización de la capacidad productiva, lo que resulta en una reducción de la restricción externa dentro de la cual opera el país, lo cual lleva a una reactivación de la tasa de crecimiento del producto. Si el financiamiento de la demanda es de origen externo, el gasto agregado crecerá más que el producto. Por otra parte, si el crecimiento del gasto ha sido financiado por endeudamiento externo, la reversión de estos flujos puede ocasionar caídas en el producto y la inversión (CEPAL, 1994). Si a ello se suman términos de intercambio adversos, los efectos negativos sobre el crecimiento del ingreso nacional podrían ser aún mayores. Múltiples ejemplos de esta situación se encuentran en los países de Latinoamérica en la década pasada.

Un segundo efecto es el que incide en la capacidad de producción del país. El conocimiento de la proporción de los flujos de capital que se destinan a la inversión en el país receptor y la productividad de ella, así como el aumento en la producción de bienes transables por efecto de dicha inversión, son de gran importancia, ya que si éste es el caso y la producción efectivamente aumenta, el servicio de la deuda externa será factible; asimismo, contribuirá a incentivar el ingreso de nuevos flujos de capitales por la vía de la inversión extranjera directa.

La experiencia de los países latinoamericanos en la década de los años 70, donde los flujos de entrada de capitales fueron importantes pero en un marco en que no estaban dadas las condiciones para que se mantuviera esta situación, lejos de fortalecer el proceso de ahorro e inversión interno creó una situación recesiva de graves proporciones, al producirse los cambios en las condiciones de los mercados financieros y comerciales internacionales.

En los comienzos de la década de 1990, varios países de la región no sólo se han reinsertado en los mercados financieros internacionales, sino que además han sido receptores importantes de IED dentro de los países en desarrollo, lo que les ha permitido reactivar sus aparatos productivos, aunque no se han generado todavía condiciones favorables para una plena recuperación de las economías de la región.

La experiencia recogida en los últimos 20 años ofrece valiosas lecciones sobre la forma en que la coyuntura macroeconómica, en un contexto de reinserción en los mercados financieros internacionales, influye sobre el diseño de la política económica. La abundancia relativa de flujos de capitales induce a apreciaciones cambiarias que pueden no ser congruentes con los objetivos exportadores de mediano y largo plazo. Las autoridades deberán tomar sus decisiones buscando compatibilizar, entre otros, los siguientes objetivos: mantener flujos estables de

entrada de capitales; sustentar un tipo de cambio competitivo; asegurar la estabilidad de los agregados monetarios y de los precios, y promover el ahorro, privilegiando su canalización hacia la inversión en sectores que fortalezcan la competitividad de la economía.

Para la región, la apertura hacia el exterior y la consiguiente entrada de capitales vía IED ha sido positiva, permitiendo la incorporación de una mayor cantidad de bienes exportables a la canasta de productos manufacturados, la diversificación de los mercados compradores, la recuperación de la capacidad de importación, y la reactivación del crecimiento económico, cuya tasa promedio anual ha aumentado de 1.8% entre 1983 y 1989, a más de 3% entre 1990 y 1992. La reactivación ha generado una oferta excedente de fondos externos que se manifiesta en una tendencia a la apreciación cambiaria, en la reducción de los superávits comerciales y en la elevación de los déficits en cuenta corriente. Estas tendencias reflejarían la recuperación de los niveles normales de demanda agregada, de las importaciones y del tipo de cambio real, todo lo cual se encontraba condicionado por la restricción externa de la década pasada. Durante el último trienio, además, se destinó una mayor proporción de la entrada de capitales a la acumulación de reservas que en el período anterior, lo que permite asegurar la mantención del nivel de importaciones en el mediano plazo y, en alguna medida, acelerar la ejecución de programas de desarrollo económico y social en un marco de transformación productiva con equidad.

Basándose en la tesis de que el sector manufacturero constituye un centro de transformación productiva (Dae Wong Choi, 1992), se señala que existe una relación directa entre la tasa de crecimiento del producto interno bruto, el valor agregado manufacturero, y el empleo del sector manufacturero. Una reflexión sobre los efectos de la inversión en estos sectores muestra que en América Latina el crecimiento del PIB en la década de los años 80 fluctuó entre el 2 y el 4%, en tanto que en los ANIES-4 y la ASIAN-4 varió entre el 7 y el 8%. En estos últimos, la tasa de crecimiento del valor agregado manufacturero varió entre un 7 y un 14%; en América Latina fluctuó entre -1 y 4%. La tasa de crecimiento del empleo en el sector manufacturero se mantuvo en alrededor del 2% en América Latina, y bordeó el 4% para los países asiáticos.

Las ventajas comparativas que presentan los países de Latinoamérica y que les permitirían mantenerse en buena posición para mantener elevados flujos de IED, estarían basadas en el análisis de los factores que contribuyeron al crecimiento de los países del Asia-Pacífico, y que han significado el aumento de los flujos de IED hacia estos países, como son por ejemplo:

- el aún bajo costo de la mano de obra;
- la proximidad geográfica con respecto al mercado norteamericano, lo que motivó las primeras iniciativas de los países de Asia para invertir en América Latina;
- la integración hemisférica bajo diversos acuerdos y convenios de cooperación económica;
- los incentivos fiscales disponibles en zonas de procesamiento de los productos de exportación;
- la facilidad de abastecimiento local de materias primas;
- el acceso al mercado interno potencial;
- la consolidación de la estabilidad política;
- la gran receptividad hacia las tecnologías provenientes del exterior, en especial de los países asiáticos, con énfasis en el sector manufacturero, y

- la creciente apertura del mercado de capitales tras los cambios de la legislación que regula la IED.

Quedan, sin embargo, áreas que requieren de mejoramientos. Para hacer frente a los nuevos desafíos los países de la región podrían, además de promover producciones intensivas en el uso de mano de obra, diseñar una estrategia industrial y llevar adelante políticas meditadas comunes y congruentes. Habría que tener en cuenta las formas de operación de las corporaciones transnacionales para acceder a la tecnología y hacer más permanente y alcanzable la posibilidad de adaptación a la competitividad internacional.

Para los países desarrollados el desafío consiste, por su parte, en continuar incorporando nuevos productos de más alto contenido tecnológico y de capital humano. La adquisición o creación de activos en países receptores les proporciona la ventaja de poder aprovechar en mejor forma las condiciones favorables que puedan tener las empresas locales, tanto en los aspectos relacionados con los menores costos de mano de obra y los recursos naturales como en la capacidad técnica y tecnológica del país, y de conocer a cabalidad las condicionantes de producción, sus posibilidades de reconversión, su acceso al comercio internacional y las ventajas comparativas respecto de los sectores económicos que intentan abordar.

Los integrantes de la tríada (Estados Unidos-Unión Europea-Japón) son quienes poseen mayor poder para determinar las reglas del juego del sistema multilateral, ya sea que lo hagan a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco de Pagos Internacionales (BPI), o el sistema de la Naciones Unidas. De manera creciente, las políticas nacionales o regionales relativas al tipo de cambio, las tasas de interés, la protección de las importaciones, la competencia, y el financiamiento externo, han mostrado una tendencia a cierto grado de convergencia, y se convirtieron en tema de las conversaciones del Grupo de los Siete. Los cambios normativos por parte de los miembros de la tríada en estas áreas pueden desorganizar considerablemente la actual situación macroeconómica internacional, y las empresas transnacionales deberán tener la confianza de sus gobiernos nacionales (Mortimore, M., 1992c).

Según la publicación OCDE (1991), en algunos casos se ha producido una convergencia notable entre los intereses de las empresas multinacionales y los intereses de los gobiernos nacionales. Ella se refleja en el hecho de que la lucha por obtener una participación en el mercado, en especial en los sectores que llevan ventaja, trasciende actualmente la competencia entre las empresas para incluir la rivalidad entre los distintos entornos socioeconómicos nacionales en los que ellas operan, entornos que determinan en gran medida la competitividad de la economía y que las políticas gubernamentales configuran en un grado importante.

## **2. El modelo de competitividad de las naciones: un desafío para los países en desarrollo**

Latinoamérica debería actuar con una agresividad estratégica, tanto en el ámbito de la promoción de inversiones como en el de la generación de entornos favorables al desarrollo de la competitividad, si es que desea lograr su objetivo de atracción creciente de IED y de participación en la globalización de los mercados.

Aunque sea brevemente vale la pena referirse al modelo introducido por Japón a través de sus empresas transnacionales como un estilo de gestión empresarial, e incorporado hoy al

desarrollo mundial como paradigma económico. La trascendencia del cambio que supone su aplicación, principalmente para el mundo occidental, amerita su revisión y análisis.

Para tal efecto conviene referirse a los documentos "**The Competitive Advantages of Nations**", de Michael E. Porter (1991), y "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", de Carlota Pérez (1992).

El primero de ellos identifica factores de competitividad en empresas principalmente de países industrializados, que lograron salvar los obstáculos que suponen las crisis económicas entre 1971 y 1985. Analiza los factores que permitieron a estas empresas salvar exitosamente dichas crisis, señalando que ellas alcanzan posiciones de ventaja competitiva cuando se deciden a innovar, no sólo desde el punto de vista tecnológico, sino también de modernización de su gestión. Porter profundiza en las condiciones del entorno que favorecen la competitividad enunciando que ésta descansa sobre cuatro atributos de un país, los que, individualmente y como un sistema, constituyen el "rombo de ventaja nacional", o bien el área de emplazamiento dentro del cual cada país permite el libre juego y la operación de sus empresas. Estos atributos son:

- i) Disponibilidad de factores. Posición del país en factores de producción tales como mano de obra calificada e infraestructura, necesarios para competir en una industria determinada;
- ii) Condiciones de demanda. Naturaleza de la demanda interna por productos o servicios;
- iii) Presencia o ausencia de industrias proveedoras y de otras industrias relacionadas, que sean competitivas a nivel internacional;
- iv) Estrategia de las empresas. Estructura empresarial y capacidad competitiva; es decir, condiciones que brinda un país para la creación, organización y gestión de empresas, y factores que regulan la competencia local interempresas.

Con respecto al papel del gobierno, Porter señala que éste debe actuar como un catalizador y un propulsor; esto es, debe incentivar, y hasta obligar, a las empresas a elevar sus aspiraciones y a alcanzar altos niveles de competitividad, aun cuando este proceso pueda resultar difícil e ingrato para cualquier gobierno. El Estado no puede crear industrias competitivas, sólo las empresas pueden desarrollarse como tales. Cuando lo hace el Estado, desempeña un papel intrínsecamente parcial y sólo logra éxito cuando trabaja engranado con las condiciones propias del "rombo".

Las políticas de gobierno que han demostrado ser exitosas en esta materia son aquellas que crean un ambiente en el cual las empresas pueden ganar, por sí mismas, un espacio competitivo, y no aquellas que involucran directamente al gobierno en dicho proceso, con la probable excepción de países en que la gestión productiva se encuentra en etapas primarias de desarrollo.

Una función apropiada de apoyo que el Estado debe cumplir en relación con la competitividad nacional, se basa en tres simples principios: incentivar el cambio, promover la competencia interna, y estimular la innovación; esto es, asumir un papel indirecto en el fomento de la producción local. Entre las políticas específicas que sirven de guía a naciones que buscan obtener ventajas competitivas, se mencionan:

- Facilitar la generación de factores de producción especializados. Respecto a industrias específicas, se debería concentrar esfuerzos en crear mecanismos tales como programas de capacitación con especialización técnico-tecnológica, en sectores económicos seleccionados; promover la investigación, a nivel universitario, directamente

relacionada con el desarrollo de empresas que operen en los sectores elegidos; propiciar actividades que involucren asociatividad, en el ámbito comercial, de grupos de empresas de una o varias industrias complementarias entre sí, y, por último, estimular la inversión privada de estos grupos de empresas.

- Evitar la intervención en los mercados productivo y monetario, ya que, según señala la experiencia, producen a mediano plazo efectos contrarios al esperado, debido a la fuerte influencia de la economía internacional en los aspectos macroeconómicos del país.
- Favorecer la existencia de normas estrictas sobre aspectos ambientales, de seguridad y de los productos. Las exigencias internas de efectivo cumplimiento de este tipo de regulaciones, además de mejorar y estimular la demanda interna, dan a los países ventajas iniciales para desarrollar productos y servicios que serán valiosos en otros puntos del globo. No obstante lo anterior, esto debe combinarse con un proceso regulador rápido y moderno, que no consuma grandes recursos ni produzca demoras en la inserción de las empresas en el contexto internacional.

Por otra parte, C. Pérez profundiza estos planteamientos, desde la óptica de la gestión gerencial, entendiéndolo por ésta los principios que definen su eficiencia. Avanza, además, en la búsqueda de oportunidades de inserción de los países en desarrollo en este modelo y en los niveles de intervención estatal que éste demandaría, teniendo presente la base productiva propia de los países en desarrollo con amplia mayoría de pequeñas y medianas empresas.

En el análisis de los principios de eficiencia, C. Pérez pretende mostrar la lógica conductora esencial del modelo, su denominado "sentido común", con el objeto de encontrar en ella criterios metodológicos orientadores para el diseño de instrumentos generadores de cambio: el nuevo paradigma tiende a reintegrar una organización vinculando sus tareas entre sí para alcanzar los resultados finales en mejor forma. Plantea que es ampliamente aceptado que se logra una mayor eficiencia y flexibilidad mediante un sistema integrado que involucra la generación de lazos de interacción y cooperación entre las unidades productivas. Unidades empresariales con la agilidad, la creatividad y la autonomía que poseen pequeñas empresas innovadoras que interconectadas en una red combinada centralmente pueden obtener las ventajas de las empresas grandes y poderosas (como es el caso de los distritos industriales de Emilia Romagna en Italia), es un modelo perfectamente aplicable a los países en desarrollo con respecto a los países industrializados.

Es así como el patrón organizativo resultante, que denomina "de integración descentralizada", rechaza las pirámides del pasado cada vez más elevadas y complejas, favoreciendo por lo contrario estructuras descentralizadas y achatadas que permanecen planas, aun cuando se expanden horizontalmente.

Este sistema exige un aprendizaje constante y requiere de personas con una amplia variedad de calificaciones. Se vuelve parte indispensable del sentido común del nuevo modelo la calificación permanente, creciente y múltiple del personal de la empresa, lo que a su vez conlleva el crear un escenario para su participación y genera un ambiente apropiado para que ésta se produzca.

Con relación a la competencia en los mercados, ésta debe basarse, principalmente, en la capacidad y flexibilidad para adaptarse a las exigencias de la demanda interna y externa, incluyendo desde los simples cambios de volumen hasta la necesidad de hacer adaptaciones "a la medida". Aun en el caso de productos básicos estandarizados, donde las economías de

escala siguen siendo la base de la competitividad, se introducen otros elementos como la adaptabilidad en la entrega ("justo a tiempo"), la garantía de cero defecto, y la flexibilidad para modificar especificaciones. En el nuevo paradigma, las nociones de escala y configuración óptima de planta se relacionan con la perfecta adecuación a las condiciones específicas del mercado de destino seleccionado.

En cierto sentido puede decirse que el nuevo paradigma cambia el concepto de la manufactura, haciendo que los productos se asemejen más a los servicios. Esta adaptabilidad de la oferta a las variaciones cotidianas de la demanda es una característica medular del modelo. Asimismo, la estrategia de inversión se caracteriza por su flexibilidad y adaptabilidad, en el largo plazo, al volumen del mercado. En vez de establecer una gran fábrica previendo la demanda futura, se plantea más bien la inversión modular, capaz de responder a la expansión del mercado, como a las variaciones que éste exige.

Los sistemas de entrega "justo a tiempo", por ejemplo, se basan en la existencia de fuertes vínculos entre las empresas, a lo largo de cadenas de transformación con mínimos inventarios. Esto presupone un alto nivel de confianza en la seriedad de los proveedores para garantizar productos de calidad total y entregas oportunas. Por otra parte, los fuertes nexos de servicio con los clientes, se traducen en el establecimiento de redes basadas en la confianza y en un intenso compartir de información con usuarios y proveedores.

Las diversas formas de cooperación en estas estructuras interconectadas derivan hacia la racionalización conjunta de costos y el aprendizaje colectivo. A medida que esta práctica se propaga, las empresas aisladas se encuentran en creciente desventaja; por tanto, la competitividad y adaptabilidad de cada empresa tiende a depender, cada vez más, del establecimiento de relaciones eficaces entre usuarios, productores y proveedores.

La colaboración no sólo se realiza entre proveedores y clientes, sino también puede realizarse entre competidores. Las actividades conjuntas de investigación y desarrollo en las fronteras de la ciencia, desde la investigación básica hasta sus aplicaciones, son maneras de compartir costos en la etapa precompetitiva. El establecimiento de muchas de estas redes en un país, en el marco de un entorno propicio, crea externalidades adicionales y ventajas de ubicación que favorecen la posición competitiva de las empresas de ese país, tal como lo señala M. Porter.

Las nuevas directrices de sentido común extienden las esferas de cooperación que se requieren para alcanzar mayor eficiencia, hacia el establecimiento de vínculos con los clientes, con los proveedores y con los competidores; esto es, estructuran redes interempresas competentes que integran sus sistemas de operación.

Junto a estos nuevos desafíos para América Latina, y muy ligado a la tendencia a incorporar a la IED como una fuerza generadora de progreso y de competitividad, la corriente mundial hacia la atracción de la inversión extranjera, incluso en los países más proteccionistas, tiende a incentivar los flujos de capital externo incorporando normativas abiertas y notoriamente menos restrictivas que las anteriores. Se ha estimulado así una competencia donde la inversión extranjera se considera como un factor preponderante en el desarrollo nacional de los países receptores. Diversos estados de América Latina, África y Asia se han sumado a la corriente imperante hoy en el mundo, que tiende a revalorizar la inversión extranjera directa y la participación de empresas transnacionales en grandes proyectos de inversión, superando las barreras ideológicas tradicionales, tanto en los países en desarrollo como en los países de economía centralmente planificada.

### 3. Marco legal de la inversión extranjera en América Latina

El notable cambio en la percepción del fenómeno transnacional y, en general, del comportamiento de los flujos de inversión extranjera en el mundo, determinaron las profundas modificaciones del marco jurídico de su tratamiento, tanto en el ámbito internacional como interno, en la mayoría de los países de América Latina. Esta nueva situación, de permanente modificación legislativa, se manifestó primero en Chile en 1974, pero no se aceleró sino en 1989, con la dictación del reglamento de la ley de inversiones extranjeras de México, y no ha cesado hasta la fecha.

La nueva legislación subregional y las modificaciones introducidas por los países de América Latina han generado un clima de gran competencia por la captación de capitales extranjeros, pero sin llegar a minar los liderazgos ya establecidos, puesto que éstos se han determinado y fortalecido no sólo por una regulación acertada, sino por un cuadro general donde la legislación es sólo uno de los aspectos que toman en consideración los inversionistas. En efecto, la particular relevancia que tienen los indicadores macroeconómicos, la dotación de recursos naturales, la existencia de personal técnico calificado, entre otros, junto a los elementos de tipo jurídico, se unen a los factores que conforman el carácter político-institucional, mencionándose como lo más importante la base democrática de los actuales gobiernos, lo que otorga un mayor grado de sustentación social y de consenso nacional sobre los aspectos fundamentales de la política del país.

El cambio operado en América Latina respecto al tratamiento del capital extranjero significa un cambio histórico en las relaciones económicas con la comunidad internacional. Este cambio cae ciertamente dentro de las grandes transformaciones que caracterizan a esta época. Los distintos regímenes de inversión han sufrido cambios radicales.

Para muchos, América Latina se encuentra hoy a la vanguardia de los cambios en materia de legislación tendiente a promover el ingreso de capitales foráneos para el desarrollo de sus proyectos de crecimiento. Se pasó en unos cuantos años de un enfoque regulador en que sólo algunos tipos de inversión eran permitidos, a un enfoque promotor en que sólo contadas áreas son excluidas. Se consagra, casi sin excepciones, el principio de no discriminación.

En los últimos cuatro años casi todos los países de la región han introducido estas modificaciones al tratamiento de las inversiones extranjeras: México, por la vía de la reglamentación de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, reformó de una manera muy importante el régimen jurídico de los capitales externos en el país, en mayo de 1989; Argentina reglamentó también su régimen de inversiones en ese mismo año; Paraguay, en marzo de 1990, y Bolivia en septiembre, decretaron nuevas normas para atraer inversiones; durante 1991, Colombia, Perú y Ecuador logran importantes avances en el proceso de liberalización del tratamiento de la inversión extranjera directa, al dictar la normativa reglamentaria de la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena (Banderas, J., 1992). Venezuela modificó en forma importante, en febrero de 1992, su legislación al respecto.

Los cambios operados en el resto de América Latina se expresan también a través de situaciones subregionales. En el caso del Acuerdo de Cartagena, se introdujeron modificaciones que por su magnitud y naturaleza cambiaron completamente el carácter de la reglamentación andina sobre inversión extranjera. Las modificaciones de mayor relevancia fueron introducidas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en 1987 y 1991, con las decisiones números 220 y 291, respectivamente, entrando a sustituir la Decisión 24 y conexas sobre el Régimen común de tratamiento de los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

La Decisión 24 tenía por objeto "limitar la influencia financiera exterior y asegurar que el sector privado local contribuyera eficazmente al desarrollo económico de la región".



Contemplaba la reducción progresiva de las participaciones extranjeras en las empresas locales, la eliminación del capital extranjero en sectores claves, la limitación del derecho a remitir utilidades al exterior, y muchas otras disposiciones de carácter restrictivo.

En 1987, la Comisión del Acuerdo de Cartagena modificó la normativa con la Decisión 220, que otorgó competencia a las legislaciones nacionales para resolver las cuestiones más importantes. El nuevo cuerpo normativo modificó la definición de inversión extranjera directa, agregó al concepto de empresa mixta aquellas en que participe el Estado, entes para-estatales o empresas del Estado del país receptor, en un porcentaje no inferior al treinta por ciento del capital social, y expandió el concepto de utilidades para incluir aquellas que "provengan de otros recursos patrimoniales en el caso que lo permitan las legislaciones nacionales", y algunas otras muestras de liberalización.

En marzo de 1991, como consecuencia de la reunión de presidentes de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, celebrada en La Paz, Bolivia, en noviembre de 1990, y con el fin de "estimular y promover el flujo de capitales y tecnologías extranjeras hacia las economías andinas", se volvió a modificar la legislación común, sustituyendo la Decisión 220 por la Decisión 291.

La nueva normativa subregional complementa lo iniciado por la Decisión 220, eliminando las últimas disposiciones que podrían ser consideradas como obstáculo a los flujos de capital externo. Con la Decisión 291, se autoriza expresamente a los países miembros para que en sus legislaciones internas consideren como aporte de capital las contribuciones tecnológicas intangibles (marcas, modelos industriales, asistencia técnica, etc.), los bienes físicos, y los documentos técnicos o instrucciones. Se elimina como requisito para autorizar la inversión extranjera el que ésta "corresponda a prioridades del desarrollo del país receptor", y se consagra el principio de no discriminación (tratamiento nacional). Se aumenta el derecho a transferir utilidades al exterior. Se cambia el requisito de "autorización" por el de "registro" para los casos de venta de acciones, participaciones o derechos de un inversionista extranjero a otro inversionista extranjero. Se elimina la discriminación de las empresas nacionales y mixtas de los países miembros para gozar de las ventajas derivadas del Programa de liberación del Acuerdo de Cartagena.

a) *Normativa de capitales extranjeros en países de la región*

Un panorama general de la nueva normativa vigente en los principales países de América Latina se presenta a continuación, considerando los aspectos más relevantes de las legislaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, según el texto de Juan Banderas (1992).

i) *Legislación aplicable y organismo nacional competente.* Chile fue el primer país de la región en liberalizar su legislación de inversión extranjera, en 1974. Iniciativa que no fue seguida sino hasta 1989, fecha en que México, por la vía reglamentaria, cambió su tratamiento a la inversión extranjera. A partir de ese momento comenzó el rápido proceso de liberalización en la región.

En algunos de los países existen organismos especializados en materia de inversiones extranjeras: Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela. En otros países, en cambio, la competencia recae en órganos que tienen funciones más generales: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. La legislación aplicable y los organismos competentes por país, se reseñan a continuación:

**ARGENTINA:** Ley 21.382 (1980), modificada por las leyes 23.697 y 23.760 y reglamentada por el Decreto 1.225/89 del 9 de noviembre de 1989. El organismo nacional competente es la Subsecretaría de Inversiones del Ministerio de Economía y Obras Públicas. Las

inversiones externas no requieren ningún tipo de autorización oficial ni tienen obligación de registrarse.

**BOLIVIA:** Ley de Inversiones de Bolivia, N° 1.182, de septiembre de 1990. El organismo competente es el Ministerio del ramo en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. El registro no es un factor relevante.

**BRASIL:** La Ley 4.131, de septiembre de 1962, regula la aplicación del capital extranjero y las remesas al exterior. Fue modificada por la Ley 4.390 de agosto de 1964 y reglamentada por el Decreto 55.762 de febrero de 1965. El organismo competente es el Departamento de Fiscalización y Registro de Capitales Extranjeros (FIRCE) del Banco Central de Brasil.

**COLOMBIA:** Como en todos los países del Pacto Andino, las inversiones extranjeras se rigen por las disposiciones 24, 220 y 291 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y, de manera más específica, por la Resolución 49, de enero de 1991, del Departamento Nacional de Planeación. Esta resolución constituye el Estatuto de inversiones internacionales de Colombia, y regula tanto las inversiones de capital extranjero en el país como las inversiones colombianas en el exterior. El Departamento Nacional de Planeación actúa como organismo competente.

**CHILE:** En Chile la inversión extranjera se rige por el Decreto-ley 600 de 1974, y por varias modificaciones posteriores que han sido esencialmente de forma. El Comité de inversiones extranjeras, presidido por el Ministro de Economía e integrado por otros tres ministros y el presidente del Banco Central, es el organismo nacional competente. Adicionalmente, el Banco Central de Chile controla otras formas de ingreso de capital como las operaciones de conversión de deuda y la colocación de acciones vía ADR.

**ECUADOR:** La inversión extranjera está regida por la Decisión 291 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, por el Decreto Ejecutivo 2.501, de junio de 1991, y el Decreto 415, de enero de 1993. El Ministerio de Industria, Comercio, Integración y Pesca (MICIP) es el organismo competente.

**MÉXICO:** Se rige por la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (LIE), de marzo de 1973, y el Reglamento de dicha ley, de mayo de 1989, que introduce modificaciones substanciales. El organismo nacional competente es la Comisión nacional de inversiones extranjeras, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). El registro se realiza, además, en el Banco de México.

**PARAGUAY:** No existe una legislación específica sobre inversión extranjera, y se aplican leyes de carácter más general referidas al desarrollo económico y social. La norma vigente es la ley 60/90, y el Decreto-ley 27, de marzo de 1990, que establecen el Régimen de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero. Estas disposiciones están reglamentadas por el Decreto 6.361, de julio de 1990. En enero de 1992, se dictó la Ley 117, denominada "Ley de inversiones", que incorpora las empresas de riesgo compartido (**joint ventures**). El Consejo de Inversiones es el organismo competente. El Ministerio de Industria y Comercio es la dependencia oficial para la administración del régimen de incentivos fiscales.

**PERÚ:** Las inversiones extranjeras se rigen por las normas del Área Andina (decisiones 24, 220 y 291), y por la norma nacional, el Decreto Legislativo 662, de 1991, hoy convertido en Ley; existen además el Decreto-ley 25.555 de junio de 1992, y el Decreto Legislativo 757 de noviembre de 1991, reglamentado por el Decreto Supremo 162-92-EF de octubre de 1992, que elimina las restricciones de localización de proyectos de inversión extranjera. La Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE), es el organismo nacional competente.

**URUGUAY:** La Ley 14.179 de marzo de 1974, con las modificaciones introducidas por la Ley 14.244 y su Decreto reglamentario 808/974, ambos del mismo año, constituyen la legislación que regula la inversión extranjera. Los inversionistas extranjeros prefieren acogerse a la Ley de promoción industrial, ya que la legislación vigente en materias cambiaria y de remisiones al exterior es muy flexible y permisiva. El Ministerio de Economía y Finanzas es el organismo competente.

**VENEZUELA:** Se rige, al igual que Colombia y Perú, por las disposiciones establecidas en el Régimen común del Área Andina, y en lo específico por la norma nacional, el Decreto 2.095 de febrero de 1992, que reglamenta el régimen adoptado por el país de conformidad con la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena. La Superintendencia de Inversiones Extranjeras es el organismo nacional competente.

ii) *Autorización y registro.* No existe en esta materia una posición uniforme. En efecto, algunos países exigen autorización previa para invertir, la que no necesariamente obedece a una forma de restricción a la entrada de capitales, sino más bien permite optar a beneficios e incentivos otorgados al inversionista extranjero (Chile, Paraguay y Uruguay). Otros países la exigen sólo para algún tipo de inversión (Colombia y Ecuador); otros combinan la autorización exigida con la aprobación tácita, que ocurre cuando el organismo competente no emite un pronunciamiento oficial dentro del plazo normado (Colombia y México). Finalmente, están aquellos en los que no se requiere de autorización para invertir (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela). La regla general es que se registre toda inversión, requisito necesario para que se ejerzan los derechos de remisión de utilidades y reexportación de capital. En los países con libertad cambiaria (por ejemplo, Argentina), este último requisito tampoco es necesario.

Hay casos como el de Chile, en que la autorización de la inversión y el posterior registro y contrato, tienen un carácter casi automático y se han establecido, principalmente, como una garantía para los inversionistas, ya que de esta forma pueden hacer constar en un contrato de largo plazo todos los derechos que les confiere la ley.

iii) *Sectores reservados.* Los sectores reservados, al Estado o al sector privado nacional, se han ido reduciendo paulatinamente. En algunos países se mantienen los relacionados con material nuclear, explotación y producción de petróleo, defensa y seguridad nacional, comunicaciones y transporte aéreo y marítimo dentro del territorio nacional. En otros no hay sectores reservados, pero sí formas reguladas de participación en los mismos. En México, por ejemplo, hoy se permite la participación de capital extranjero hasta en un cien por ciento, dependiendo de la clasificación de actividades de la empresa, pero cuando se trata de participación extranjera a través del mercado bursátil, ésta debe hacerse por intermedio de los fideicomisos de inversión neutra. Conforme a ello, los inversionistas extranjeros pueden participar libremente en las bolsas de valores mexicanas, adquiriendo derechos económicos de su inversión, pero sin tener injerencia en el manejo de la sociedad emisora.

iv) *Modalidad de los aportes.* En general, los aportes pueden estar constituidos por moneda extranjera, bienes físicos en todas sus formas o estados, tecnología, créditos asociados a una inversión extranjera, y capitalizaciones tanto de créditos y deudas externas como de utilidades con derecho a ser remitidas al exterior. La legislación argentina se refiere expresamente a los bienes inmateriales, y la peruana a las contribuciones tecnológicas intangibles, tales como marcas, modelos industriales, asistencia técnica y conocimientos técnicos que puedan presentarse bajo la forma de bienes físicos, documentos técnicos o instrucciones. Uruguay, por su parte, incluye como aportes a los procesos técnicos, marcas de fábrica y otras formas de contribución que se consideren de interés a juicio de la administración.

v) *Acceso al crédito.* No existen prácticamente restricciones para que los inversionistas extranjeros puedan acceder al crédito, tanto interno como externo. Sin embargo, en Uruguay, las empresas con más de 50% de capital extranjero, deben contar con autorización para hacer uso del crédito externo. En lo referente al crédito interno, las empresas extranjeras no podrán hacer uso de él a mediano y largo plazo, considerándose como tales las operaciones que excedan de un año. En Chile, el crédito externo asociado a la inversión extranjera vía DL 600, no debe superar el 85% del total del monto a invertir.

vi) *Remisión de utilidades y reexportación de capital.* La regla general, casi sin excepciones, es que los inversionistas extranjeros puedan remesar las utilidades que producen sus inversiones, tan pronto como se produzcan y sin límite de monto. En Argentina y Brasil el Estado puede, en casos calificados de crisis interna, limitar este derecho. Del mismo modo el capital puede reexportarse sin limitación alguna, con las excepciones de Chile, donde puede repatriarse sólo después de transcurrido un año contado desde el ingreso del capital, y de Brasil y Argentina, donde el Estado puede limitar este derecho.

vii) *Incentivos.* La regla general es que los países de la región otorguen a los inversionistas extranjeros los mismos incentivos establecidos para la inversión nacional. Este trato no discriminatorio es en sí uno de los incentivos más relevantes para la inversión extranjera.

Otros incentivos que se relacionan con promoción de inversiones privadas, nacionales y extranjeras, en zonas de bajo desarrollo económico o social, que incluyen exoneraciones fiscales por períodos diferenciados, han sido establecidos por Brasil, Ecuador y Perú. Este último incluye zonas de desarrollo turístico y comercial.

Una de las áreas de mayor dinamismo en la atracción de capitales extranjeros se encuentra en las zonas francas industriales, ya sea mediante regímenes de importación temporal y maquila —como han sido introducidas en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay— o de procesamiento de exportaciones, como en Argentina y Brasil. Ambas están normalmente ligadas a exoneraciones fiscales en materia de derechos arancelarios sobre importación de maquinarias, equipos y materias primas, que produzcan para la exportación. A menudo se encuentran liberados, también, del control de cambios. En forma similar, la aprobación de regímenes de promoción de exportaciones que incorporan el *draw-back* como incentivo fiscal, se encuentran en Bolivia, Colombia y Chile.

Casos aislados de exenciones tributarias y arancelarias más abiertas en ciertos sectores ocurren en Paraguay y Uruguay, en este último con una completa liberalización en donde ni siquiera existe el impuesto a la renta de las personas. La ley de promoción industrial y diversos regímenes especiales otorgan, además, exenciones fiscales a proyectos en sectores tales como pesca, productos lácteos, minería, turismo.

Una forma especial de incentivo, en algunos países de América Latina y también en otras latitudes, está representada por los programas de privatizaciones, que permiten compras de activos a precios relativamente más bajos. En Argentina esta modalidad se vincula con el proceso de conversión de deuda. En Bolivia, se ha iniciado con modificaciones legales que permiten la participación del sector privado en sectores tradicionalmente reservados al Estado. Brasil se encuentra aún con una serie de sectores restringidos a la explotación por parte del sector privado. Sin embargo, ha obtenido flujos interesantes de IED por esta vía. Chile, ha sido el pionero en materia de privatizaciones y ya traspasó al sector privado la mayoría de las empresas que en su momento se encontraban en manos del Estado. Ecuador, aunque con limitaciones, inició recientemente un programa de privatizaciones. México, segundo país latinoamericano en utilizar este mecanismo de atracción de capitales, ha llevado a cabo un exitoso programa. En Paraguay, el proceso se ha iniciado recientemente con la dictación de

normas que permiten el traspaso de empresas. Perú está llevando a cabo un programa que, hacia 1995, pretende la total privatización de las empresas del Estado. Venezuela, aunque presenta restricciones a la incorporación de las empresas extranjeras a diversos sectores de su economía, también ha incursionado en la materia, en relación con el programa de conversión de deuda.

En lo relativo a los regímenes tributarios, un incentivo adicional se encuentra en la firma de los convenios de doble tributación. En efecto, el creciente interés de los países de la región por atraer inversiones ha significado una mayor preocupación por celebrar convenios que eviten la doble tributación. Argentina ha suscrito convenios con ocho países: Bolivia, Brasil y Chile, en América Latina; Alemania, Austria, Francia, Italia y Suecia, en Europa. Del mismo modo, Brasil tiene convenios con 18 países, entre los que se incluyen la mayoría de los países europeos, además de Canadá y Japón. Bolivia, Ecuador y Uruguay también han suscrito convenios con Alemania; México con Canadá, y Venezuela con Holanda.

b) *Mecanismos de protección de inversiones en países de la región*

El gran interés que existe hoy en todos los países por atraer inversiones extranjeras ha generado también la preocupación por protegerlas debidamente. Es así que algunos países han creado interesantes mecanismos de protección jurídica interna, como los contratos-leyes en Chile o los convenios de estabilidad en Perú. Al mismo tiempo, los países del área han ido adhiriendo a sistemas internacionales de garantía como el Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA, del Banco Mundial, y a sistemas de solución de conflictos, como el Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones, CIADI. Del mismo modo, cada vez son más los países de la región incluidos en los sistemas nacionales de garantías de inversión, como la **Overseas Private Investment Corporation**, más conocida por las siglas OPIC, del Gobierno de los Estados Unidos, que proporciona, entre otros servicios, pólizas contra el riesgo político.

Se han acogido al MIGA los siguientes países: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, permaneciendo sin acogerse a él Brasil, México y Venezuela. En lo que se refiere al CIADI, la participación es todavía reducida ya que sólo Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, lo han firmado. Por su parte, la OPIC registra operaciones en varios países de la región, entre los que se incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el ámbito internacional bilateral, los países de América Latina están preocupados por suscribir convenios internacionales sobre protección de inversiones. Algo que durante muchos años evitaron basándose en la muy conocida "doctrina Calvo", que imponía restricciones a las posibilidades de los estados de permitir el arbitraje como forma de resolución de disputas entre ellos y los inversionistas extranjeros.

En años recientes, Argentina y Chile han encabezado un cambio en esta tradición. Argentina ya ha celebrado tratados sobre promoción y protección de inversiones con más de 15 países, que incluyen a: Alemania, Austria, Canadá, Chile, China, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza, y otros. Bolivia tiene tratados con Alemania, Bélgica-Luxemburgo, China, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido, Suecia y Suiza. Chile tiene convenios suscritos con más de 12 países, incluyendo: Alemania, Argentina, Bélgica, España, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Malasia, Suecia y Suiza. Otros países de la región también han estado activamente celebrando convenios. Cabe hacer notar que de parte de los países desarrollados han sido los de la CEE, los que han mostrado mayor interés y voluntad en firmar estos tratados con países latinoamericanos.

c) *Conversión de deuda externa en países de la ALADI*

Casi la totalidad de los países de la ALADI (Asociación latinoamericana de integración) cuentan con un sistema de conversión de deuda externa por inversión extranjera. Considerado por algunos autores como incentivo adicional a la inversión extranjera, este proceso lo inició Chile en 1985 y fue seguido por México en 1986, luego Argentina en 1987, y Brasil en 1988. Más recientemente se sumó Uruguay, en 1991.

Si bien los programas de conversión de deuda externa no pueden en rigor considerarse mecanismos de inversión extranjera directa, por no constituir necesariamente un flujo de inversión, la situación existente en algunos países es como sigue:

**ARGENTINA.** La capitalización de deuda en este país se diferencia de programas de otros países por incorporar un proceso de subasta pública para asignar las cuotas de conversión (CEPAL, 1992).

**BRASIL.** Es el más recientemente introducido y, por su volumen, debiera estar llamado a adquirir gran importancia. No ha tenido, sin embargo, el éxito esperado ya que ha estado expuesto a cambios abruptos de política. Se han utilizado tres instrumentos para la capitalización de deudas, siendo el más relevante la Resolución 1460 de 1988, de carácter integral y de gran flexibilidad, que hasta 1992 había captado el 45% de la deuda total convertida.

**COLOMBIA.** No cuenta con un programa de conversión de deuda.

**CHILE.** El programa de conversión de deuda externa por inversión se estableció en 1985. Está regulado por el Capítulo XIX del Compendio de normas sobre cambios internacionales del Banco Central. Las operaciones de conversión de deuda en Chile tuvieron gran éxito entre 1985 y 1989, en que los papeles de la deuda externa de Chile se cotizaban a menos del 70% de su valor par. En ese período se registraron transacciones por un valor total de 3 500 millones de dólares. En la actualidad, y debido al alto valor de los títulos de la deuda (93%) y a la escasez de papeles de deuda chilena en el mercado, este mecanismo ha ido perdiendo importancia hasta el punto de no registrar operaciones en 1993, ni hasta mediados de 1994.

**ECUADOR.** Al igual que otros países latinoamericanos, Ecuador anunció a comienzos de 1987 un programa de capitalización de deuda que luego suspendió, por razones políticas, después de haber aprobado conversiones por 30 millones de dólares. Desde entonces, el Gobierno ha seguido estudiando conversiones de deuda sobre una base de caso por caso.

**MEXICO.** La Comisión nacional de inversiones extranjeras y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, dieron a conocer en septiembre de 1986 el "Manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión", que contiene las normas y mecanismos para efectuar este tipo de operaciones y regula lo dispuesto por el Convenio de reestructuración de la deuda del sector público, de 1985. Este último establece la posibilidad de utilizar los derechos de cobro de la misma para convertirlos en partes sociales de empresas públicas o privadas. Conforme al Manual, el acreedor o su cesionario puede convertir su crédito en contra del Estado mexicano, en acciones o partes sociales de empresas públicas o privadas mexicanas. Se sabe que el programa ha registrado varias operaciones, pero no se tienen antecedentes detallados de los montos transados desde su puesta en práctica.

**URUGUAY.** El Sistema de canje de deuda externa uruguaya está contenido en el Decreto del Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas) de febrero de 1991, que derogó decretos anteriores. Está reglamentado por el Banco Central del Uruguay mediante Decreto del Poder Ejecutivo de igual fecha. El Banco Central del Uruguay está facultado para

entregar bonos del Tesoro a cambio de documentos de adeudo librados en cumplimiento de los contratos suscritos con los bancos acreedores, sobre la base de proyectos y gastos de inversión calificados.

**VENEZUELA.** El régimen para la conversión de deuda externa en inversión fue establecido por el Decreto 86 de marzo de 1989, reformado por el Decreto 1.259. El texto vigente fue publicado en 1990. El mecanismo permite la capitalización de deuda privada externa y la conversión de deuda pública externa en inversión nacional o extranjera, cada una según modalidades específicas.

#### 4. Mecanismos de promoción de inversiones

Para muchos países la atracción de IED se transformó, en los años 80 y hasta hoy, de una conveniencia en una urgencia. En efecto, una buena parte de la crisis de la deuda de principios de la década de 1980 se atribuye hoy, con una visión de mayor perspectiva, a la declinación de los flujos de inversión y al crecimiento simultáneo de los flujos de crédito. La reversión de este fenómeno hacia fines de la década pasada permitió, a la vez, disminuir el peso de la deuda y proveerse de un financiamiento de más largo plazo y más sano. A la vista de estos resultados, hoy está en curso una vigorosa competencia por atraer más recursos de inversión.

Los países industrializados, por su parte, también se transformaron en receptores de inversión, y comenzaron a orientar sus acciones de promoción no sólo hacia las grandes empresas de otros países industrializados, sino también a empresas de países en desarrollo que habían comenzado a crear sus propias empresas multinacionales (caso de los países asiáticos). No resulta extraño, en consecuencia, que durante ese período numerosos estados comenzasen programas de promoción orientados a incrementar la inversión externa hacia sus países, o bien a crear agencias especializadas en realizar esta promoción.

Hay poca información sistemática sobre los procedimientos seguidos en las estrategias de atracción de IED. Entre esa poca información, destacan los trabajos realizados por FIAS (Foreign Investment Advisory Service, organismo dependiente del Banco Mundial y de la IFC), y los estudios realizados por M. Porter (1991). A partir de esos documentos, y de la experiencia directa de los autores en esta materia, se aborda brevemente el tema de las técnicas promocionales y de las estructuras que los países emplean en su competencia para atraer IED.

En el contexto de estos estudios, la IED es la compra por parte de residentes de un determinado país de una parte sustancial de la participación accionaria o de la propiedad de un negocio en otro país<sup>37</sup>. La reinversión se define como cualquier crecimiento en la tenencia de capital extranjero en una inversión existente, ya sea reinvertiendo utilidades o a través de más ingresos de capital fresco. Los inversionistas extranjeros pueden ser personas individuales o corporaciones, y la inversión puede ser íntegramente de propiedad extranjera o **joint venture** entre extranjeros e inversionistas locales. La IED, generalmente, excluye iniciativas tales como la concesión de licencias y **royalties**, subcontratación, e inversiones de cartera, ya que en ellas no hay una significativa participación de capital en las empresas, o bien no hay un control directo del manejo de éstas por parte del inversionista extranjero. Sin embargo, los esfuerzos de promoción no tienen por qué ser excluyentes de estas otras actividades.

A base de la experiencia de agencias de diversos países, calificados como más activos en la búsqueda de ingreso de inversiones, es posible reunir algunos antecedentes sobre los

---

<sup>37</sup> La participación mínima se fija usualmente en un 10% del capital comprometido.

diferentes papeles que desempeñan las fuentes de información y las agencias que los países huéspedes mantienen en el extranjero. La mayoría de los países activos en promoción de inversiones tienen alguna representación en los centros financieros de los Estados Unidos, y ello facilita un tanto la comparación de estrategias. Otros países concentran sus esfuerzos en áreas donde tienen más facilidad de acceso. A modo de ejemplo, Costa Rica y Jamaica, países que integran la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, tienen acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos. Gran Bretaña e Irlanda, tienen acceso preferencial a la CEE.

Países reconocidamente muy activos en la aplicación de programas de promoción de inversiones son: Jamaica, Costa Rica, México y Chile, en Latinoamérica y el Caribe; el Reino Unido, Irlanda, Austria, Holanda, Francia, Escocia, en Europa; Canadá y algunos estados de los Estados Unidos, en Norteamérica; Israel, entre los países del Medio Oriente; Singapur, Malasia, Tailandia, Hong Kong e Indonesia, entre las naciones del Asia-Pacífico.

En el contexto de este estudio, la promoción de inversiones se define incluyendo sólo algunos de los mecanismos que utilizan los países que intentan atraer IED. La promoción excluye, por ejemplo, el otorgamiento de incentivos, así como la negociación con inversionistas extranjeros, aun cuando muchos de los organismos responsables de conducir las actividades promocionales pueden, además, llevar a cabo estas otras.

Las campañas de promoción son el resultado de la competencia de los estados en el esfuerzo por atraer inversión directa. Esta competencia no es totalmente novedosa, lo que sí es nuevo es su agresividad y su intensidad. Las nuevas actitudes inducen, en muchas ocasiones, a grandes gastos en promoción por parte de gobiernos que intentan atraer a empresas inversionistas extranjeras. Datos disponibles a esta fecha indican que un presupuesto normal de gastos para estas agencias está entre los 5 y los 10 millones de dólares por año. Hay, sin embargo, antecedentes de agencias en América Latina que gastan sumas considerablemente menores. En general, las agencias no han investigado a fondo, ni tienen como investigar a fondo, la eficacia de estos gastos, y muchos observadores sospechan que gran parte de este dinero fue desperdiciado. Si bien es posible afirmar que existe una clara correlación entre la eficiencia de las agencias de promoción y los flujos de inversión alcanzados, también se debe enfatizar —como lo hemos hecho en otras secciones de este informe— que sin las adecuadas condiciones macroeconómicas, el gasto de un país en promoción corre el alto riesgo de ser un total desperdicio.

Aunque la atracción de IED requiere de esfuerzos en muchas áreas, las técnicas de promoción sugieren la necesidad de establecer prioridades y de ser selectivos, tanto en los objetivos a alcanzar como en los mecanismos a emplear. Hay momentos en que lo primordial será promover la imagen-país. Hay otros momentos en que el énfasis estará dado por la focalización sectorial o por la búsqueda de inversionistas de determinadas zonas geográficas. Hay, por último, momentos o circunstancias en que se requiere simplemente de una eficaz difusión de información, y otros en que se requiere de servicios específicos de acompañamiento a los inversionistas para facilitar los trámites de instalación.

La promoción es, por lo demás, sólo una de las variadas herramientas disponibles para los países interesados en atraer IED. Los estados reconocen, además, la importancia de la estabilidad política y económica, de la existencia de una adecuada calidad de vida en el país huésped y de la existencia de mano de obra e infraestructura adecuadas. Puesto de otra manera, la forma de promoción es una cosa y la calidad del producto que se quiere promocionar es otra. En virtud de esto último, se requiere desarrollar estrategias integrales que comprenden desde el establecimiento de adecuadas medidas macroeconómicas hasta la puesta en práctica de programas de simplificación burocrática. Desde la negociación de tratados bilaterales de comercio o de inversión y tributarios, hasta medidas que aseguren el acceso a componentes y



maquinarias importadas. Desde la adecuada difusión de información económica y cultural del país, hasta el tratamiento justo y no discriminatorio a los ciudadanos extranjeros.

El nuevo entorno competitivo para la IED ha sido el punto de partida de las analogías entre la competencia de los estados por la captación de capitales extranjeros y la competencia entre empresas por la participación en los mercados. Dadas las similitudes en la naturaleza de la competencia, no es sorprendente que los países estén adoptando estrategias de comercialización semejantes a las de las empresas privadas. La investigación sobre programas de comercialización de las empresas beneficiará a países que están tratando de atraer inversión por medio del diseño de estrategias promocionales, adecuándolas mediante el uso de técnicas y acercamientos similares a los del **marketing** de productos o servicios.

Las organizaciones que buscan el desarrollo de estrategias competitivas, en alguna medida, se basan en tres variables para desarrollar sus programas globales de comercialización: a) el producto, o sea el país, y las ventajas y desventajas intrínsecas que él ofrece como lugar de inversión; b) el precio, o el costo en el que debe incurrir un inversionista para la instalación y, posteriormente, para la operación de su proyecto en el país, y c) la promoción o **marketing**, es decir, las actividades a través de las cuales se pretende llegar al cliente/inversionista.

La promoción y los sistemas de precios que se basan en incentivos para la inversión, pueden considerarse como elementos alternativos en la atracción de IED. Por ello, los fondos destinados a promoción pueden ser alternativamente usados para incentivos y viceversa. En la práctica, la canalización alternativa de fondos hacia cualquiera de los dos usos es más factible cuando la asignación de los gastos, para ambos tipos de actividades, se contempla en un mismo presupuesto y es coordinada por una misma agencia. Un programa óptimo para atraer inversión extranjera debería asignar recursos a cada uno de estos mecanismos promocionales, hasta el punto en que el retorno marginal sobre recursos adicionales destinados a cada actividad sea menor que el que podría obtenerse al asignarlos a otras actividades que también atraen inversión.

Al respecto, es de lamentar que las actividades de investigación acerca de la inversión extranjera se hayan orientado, casi sin excepción, hacia los efectos de la misma y hacia la medición cuantitativa de ella. Esto es probablemente un resabio del tiempo en que lo que se buscaba era identificar los daños que ella podía causar. El punto de investigar mecanismos para su promoción o de medir el costo/beneficio de las actividades destinadas a atraerla, ha sido bastante descuidado y hoy resulta difícil encontrar indicadores cuantitativos claros que ayuden a discernir entre las múltiples opciones y mecanismos de **marketing** que se ofrecen a los países para hacer uso eficiente de sus recursos.

A título meramente ilustrativo, cabe enumerar aquí algunas de las herramientas disponibles que ayudan a una discusión empírico-cualitativa acerca de las ventajas de cada una de ellas. Una lista no exhaustiva de estas herramientas incluiría las siguientes:

- a) publicidad por medio de avisos, en medios financieros de amplia difusión internacional o, si se trata de promoción selectiva, en medios que sirven a sectores e industrias determinados;
- b) participación en ferias y exhibiciones, tanto sectoriales como de cobertura general;
- c) preparación de misiones de inversión hacia o desde países fuentes de inversiones;
- d) organización de seminarios con o sin orientación sectorial;
- e) realización de campañas de contacto directo por correo o teléfono;

- f) visita directa a empresas inversionistas seleccionadas por sectores, por países o por otros criterios, y
- g) establecimiento de entes de servicio directo y acompañamiento a clientes.

Las técnicas impersonales tales como la publicidad, son más efectivas para influenciar a los inversionistas que se encuentran en las etapas primarias del proceso de decisión de inversión, mientras que las técnicas personales, que incluyan la participación de empresas que puedan presentar testimonios, son las únicas capaces de influir sobre inversionistas que están en etapas finales del proceso de decisión. Las técnicas de publicidad son intensivas en gasto de capital, en tanto que las de organización de misiones y seminarios son altamente intensivas en el uso de recursos humanos. Estas últimas imponen, además, un requerimiento de presencia personal a las autoridades del país que éstas no siempre están en posibilidades de asumir. Todos éstos, y muchos otros son antecedentes que habrá que sopesar al establecer la estrategia de promoción a seguir en cada país.

Dentro de la estrategia es útil considerar que cuando se trata de crear imágenes se utilizan técnicas diferentes que cuando éstas ya existen. Si la imagen es favorable no se requerirá destinar recursos a su construcción, sino a la atracción directa de los inversionistas. Si el país no tiene buena reputación, ya sea por razones de ineficiencia en el servicio a los inversionistas extranjeros, por dificultad burocrática o por inestabilidad política o económica, una campaña de construcción de imagen es probable que sea, como ya se dijo más arriba, un desperdicio de recursos. Solamente cuando el país pueda mostrarse objetivamente como un lugar atractivo, debería comprometerse en un programa constructor de imagen. Quienes toman decisiones en las empresas con capacidad para invertir en el exterior son, después de todo, un grupo sofisticado de consumidores y, antes de comprometer el capital de sus empresas, investigan el entorno con información acerca del clima de inversión del país objetivo. Los esfuerzos de promoción, entonces, deben comenzar con actividades de mejoramiento interno de los servicios para recuperar la confianza de los inversionistas existentes y para que éstos faciliten, con su aporte, el camino para nuevos inversionistas.

#### D. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Al revisar los capítulos anteriores se observan tres situaciones que reflejan un conflicto creciente entre el interés de Latinoamérica por atraer IED y la posibilidad real de mantener e incrementar los flujos de inversión interna por esta vía.

Por una parte, los países de América Latina han dado señales claras de interés por adecuarse a los requerimientos de la tríada, buscando equilibrios macroeconómicos y ofreciendo un marco legal poco común en materia de apertura, que consagra, casi sin excepciones, el principio de no discriminación. Todo ello, en un entorno político de creciente consolidación democrática.

Paralelamente, el estilo competitivo desarrollado por Japón, e incorporado como modelo de desarrollo por los ANIES-4 y traspasado a los de la ASEAN-4, ha sido reconocido por los restantes integrantes de la tríada, la UE y los Estados Unidos. El paradigma exige condiciones de entorno, que se vinculan a las raíces socio-culturales del recurso humano del país receptor. Ello compromete a los países menos desarrollados, que aspiran a participar de

la globalización de la economía, en un esfuerzo de transformación radical de su estilo de gestión.

Adicionalmente, ha surgido la competencia de los países de Europa Oriental, los que, en términos de ventajas comparativas tradicionales —nivel de industrialización y cercanía a los principales mercados—, compiten con Latinoamérica por los flujos de IED provenientes de los países más desarrollados.

La recapitulación de los antecedentes entregados hasta aquí comienza a perfilar una estrategia de operación para los países en desarrollo, en la cual ya no es suficiente la oferta de ventajas comparativas ni basta con el trato no discriminatorio para asegurar la mantención de flujos importantes de IED.

En este nuevo contexto se hace necesario actuar articulada y estratégicamente en dos planos: a) al interior del país, desarrollando una política coherente que tenga por objetivo generar condiciones de entorno favorables a la competitividad, y b) en el plano internacional, utilizando una estrategia agresiva de promoción de inversiones, orientada a aprovechar motivaciones específicas de inversión basada en claras ventajas comparativas, y a detectar, al mismo tiempo, nuevos elementos generadores de competitividad nacional.

Este capítulo busca identificar la institucionalidad que mejor se adapta a la promoción de IED, el papel actual y potencial de los servicios exteriores en general, y de las misiones diplomáticas, en particular. Concluye señalando ámbitos en los cuales los servicios exteriores podrían asumir un papel más activo en una estrategia de promoción de IED.

## 1. Marco institucional para la promoción y regulación de la IED

### a) *Instituciones involucradas en la promoción de inversiones*

En general no existe un patrón único para instituciones que se dedican a la promoción de inversiones. En países tanto desarrollados como en desarrollo, éstas se llevan a cabo por distintos tipos de organizaciones que incluyen ministerios, agencias de cooperación para el desarrollo, instituciones de financiamiento para el desarrollo, organizaciones privadas y mixtas como las cámaras de comercio, etc. En la mayoría de los países, sin embargo, los organismos involucrados en la promoción de inversiones son autónomos, aun cuando dependan o cuenten con el apoyo o representatividad de uno o varios ministerios. En la provincia china de Taiwán, Gran Bretaña, Singapur, Malasia e Indonesia, por ejemplo, los organismos encargados de la promoción de IED dependen del Ministerio de Industria. En otros países dependen de ministerios tales como los de Economía y de Comercio Exterior. En el caso de Chile, el Comité de inversiones extranjeras se vincula con el Ministerio de Economía, pero su Consejo está integrado por cuatro ministros y por el máximo representante del Banco Central. Este Consejo opera a través de una vicepresidencia ejecutiva.

En la totalidad de los países, los organismos que regulan la inversión extranjera y coordinan el otorgamiento y la aplicación de incentivos, son gubernamentales.

Algunas de las organizaciones para la promoción de inversiones en países seleccionados de América, Europa y Asia, se mencionan a continuación:

- **Portugal:** Instituto Nacional de Comercio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores, organización estatal.
- **Costa Rica:** Corporación para la Inversión y el Desarrollo Económico (CINDE), organización privada.
- **Gran Bretaña:** Invest in Britain Bureau (IBB), Ministerio de Industria, organización gubernamental.
- **Canadá:** Investment Canada, organización gubernamental.
- **Irlanda:** Industrial Development Authority (IDA), organización cuasi gubernamental.
- **Escocia:** Locate in Scotland (LIS), organización cuasi gubernamental.
- **Singapur:** Economic Development Board (EDB), organización cuasi gubernamental.
- **Malasia:** Malaysia Industrial Development Authority (MIDA), Ministerio de Comercio e Industria, organización cuasi gubernamental.
- **Tailandia:** Thailand Board of Investment (BOI), organización gubernamental.
- **Indonesia:** Investment Coordinating Board (BKPM), organización gubernamental.
- **Venezuela:** Consejo de Promoción de Inversiones (CONAPRI), organización mixta.
- **Argentina:** Subsecretaría de Inversiones, Ministerio de Economía y Obras Públicas, organización gubernamental.
- **Chile:** Comité de Inversiones Extranjeras, organización gubernamental.

b) *La promoción: ¿tarea del Estado o del sector privado?*

La promoción de inversiones requiere de ciertas tareas que debe realizar el Estado, como también de otras que tienen un mejor desarrollo en el ámbito del sector privado. En la mayoría de los casos el financiamiento deberá, sin embargo, provenir del Estado. Ello se comprende porque la atracción de IED genera beneficios sociales que son mayores que los beneficios privados. Mientras en la promoción de comercio siempre es posible identificar beneficiarios directos que, en rigor, debieran "hacerse cargo de la factura", en la promoción de inversiones los beneficios no son claramente atribuibles a clientes específicos. Ello es aún más cierto, cuando la estrategia de promoción responde a un programa diseñado por el gobierno para incrementar la posición competitiva del país como conjunto.

Una organización del Estado no cuenta, por otra parte, con las habilidades y con la flexibilidad operativa que se requiere para manejar campañas promocionales, las que sí se encuentran con más frecuencia en el sector privado. La búsqueda de opciones alternativas que combinen eficientemente ambos tipos de capacidades representa un interesante desafío que ha llevado a la creación de organizaciones cuasi gubernamentales. Aun cuando dan cuenta al Estado y usan recursos del Estado, no se insertan dentro de la estructura convencional del gobierno, y tienen la posibilidad de realizar tareas de promoción que requieren de contactos estrechos tanto con el Estado como con el sector privado. Entre las tareas inherentes al Estado, ellas pueden dar servicios a los inversionistas que ingresan al país, obteniendo permisos y aprobaciones de otras instituciones gubernamentales.

Las organizaciones cuasi gubernamentales se ocupan de promover los países como lugares para invertir. En general, no se involucran en seleccionar inversiones o en negociar con inversionistas, pues esa función, cuando existe, corresponde al Estado. En muchos casos

cuentan con personal con la suficiente experiencia en **marketing** como para tener éxito en la promoción de inversiones, y tienen autonomía para diseñar y llevar adelante estrategias promocionales.

Las agencias gubernamentales, por su parte, tienen limitaciones en las tareas de **marketing**. En muchos casos, dependen para sus actividades de promoción del apoyo que puedan recibir de los servicios diplomáticos, y subcontratan actividades de **marketing** en el sector privado. Cuando se trata de agencias de países con un fuerte sesgo regulador de la inversión, las agencias gubernamentales se enfrentan a un conflicto ya que no pueden ser a la vez juez y parte en nuevos proyectos: no pueden promover proyectos que después deben autorizar o negociar.

Las agencias privadas pueden tener las habilidades suficientes como para llevar a cabo exitosas campañas promocionales, pero necesitan desarrollar una relación de cooperación con el Estado. Las decisiones acerca de los tipos de empresas hacia las que deben dirigir los esfuerzos promocionales son tomadas en todos los casos por el Estado, ya que obedecen a una estrategia del país como un todo. Por otra parte, los servicios al inversionista se cuentan entre las tareas difíciles de enfrentar por parte de las organizaciones privadas.

Finalmente, cualquiera sea el tipo de organización involucrada en la promoción, se debe buscar un financiamiento que no esté restringido a los presupuestos estatales. La búsqueda de fuentes externas para complementar los recursos financieros, o de otro tipo, destinados a la actividad de promoción de inversiones, debe incluir a bancos, agentes de valores y otros agentes privados, así como contemplar los programas que las agencias multilaterales, los organismos de asistencia para el desarrollo pertenecientes a países industrializados, y las propias empresas extranjeras ofrecen a los países en desarrollo.

En todo caso, es conveniente sacar partido de las experiencias recogidas por países que han hecho uso del abanico de recursos ofrecidos por las entidades antes mencionadas, y canalizar esa experiencia hacia el diseño de programas de promoción realistas y bien dimensionados. Es frecuente ver, por ejemplo, un gran dispendio de recursos en propaganda escrita, en revistas y diarios especializados, en momentos en que la situación macroeconómica de un país no es la más adecuada y en que el impacto de esa propaganda será bastante limitado. La experiencia de los países que han tenido éxito en estas campañas muestra que no hacen falta grandes cantidades de recursos, si es que éstos se gastan siguiendo estrategias bien diseñadas y en los momentos más adecuados.

## 2. El papel de los servicios exteriores

### a) *Los organismos de las relaciones diplomáticas*

Las personas o entidades a través de las cuales se desarrollan las relaciones diplomáticas entre los estados son: el jefe de estado, el ministro de relaciones exteriores —nexo entre el jefe de estado y el servicio exterior del país—, y el servicio exterior propiamente tal, constituido por el conjunto de funcionarios diplomáticos, las misiones diplomáticas<sup>38</sup> y los jefes de misión. Es necesario puntualizar que la expresión "misiones diplomáticas" suele confundirse con el conjunto de funcionarios diplomáticos que constituyen el servicio exterior del país.

---

<sup>38</sup> Representación de carácter permanente: embajada, nunciatura, alto comisariato o alta comisión.

b) *Papel actual de los servicios exteriores*

La diplomacia moderna surge en el Renacimiento italiano. En los siglos XIV y XV, Venecia era un gran centro comercial cuya prosperidad dependía de poder contar con una buena estimación acerca de las condiciones de los mercados externos y con una amplia información sobre los riesgos de sus empresas en el exterior, así como de su habilidad para negociar con sus socios comerciales. Surge así el primer servicio diplomático profesional conocido en el mundo moderno. Esta práctica se trasladó a otros estados que por razones de carácter político vivían situaciones de rivalidad constante y, por ende, necesitaban negociar permanentemente entre ellos. Como resultado, uno a uno, los estados comenzaron a reemplazar a sus enviados transitorios por misiones permanentes en el exterior.

El establecimiento de un servicio exterior centralizado y permanente, encargado de la coordinación de las relaciones internacionales de un país, fue transformándose en una práctica permanente siendo adoptada por naciones más grandes, que en aquella época estaban formándose en Europa. Francia abrió el camino sentando las bases para la creación de los actuales ministerios de relaciones exteriores, el primero de los cuales, sin embargo, fue creado en la Rusia de los zares. En sus inicios, la política exterior de los gobernantes fue una política de poder y su diplomacia se orientó a imponer a los demás actores sus ideales e intereses, más que a ejercer funciones de comunicación, entendimiento y coordinación.

Después de la segunda guerra mundial empieza a perfilarse un mundo que se caracteriza por una acelerada diversificación de la agenda internacional, por una creciente interrelación entre los estados, y por la multiplicación de las tramas y de los actores nacionales y transnacionales que entran a ocupar el escenario internacional. La diplomacia enfrenta el desafío de representar al conjunto de intereses y de actores, lo que exige tareas más técnicas y especializadas. Su labor cotidiana ya no se limita a dirimir conflictos, por más que estos continúen teniendo una importancia decisiva, sino que se extiende a la compatibilización de intereses privados y estatales y al aprovechamiento de las oportunidades que brinda un mundo cada vez más interdependiente. De allí surge la exigencia de una diplomacia más cooperativa, flexible y especializada.

c) *La agenda internacional y la definición de las estrategias nacionales*

La conjugación de los intereses nacionales, y la identificación, selección y definición de los intereses específicos que componen la agenda internacional de un país determinado, es lo que permite establecer los objetivos, prioridades y opciones que enfrenta cada nación en las distintas áreas por las que discurre su acción externa. La inclusión de temas en dicha agenda, y la correcta definición de sus alcances, es condición necesaria para que la política exterior de un país fije sus objetivos en relación con ellos. El establecimiento de objetivos específicos ocupa también un papel central en la formulación y aplicación de una política.

La globalización de la economía sitúa hoy a los países en una nueva perspectiva de su gestión internacional, planteando a la política exterior de estos países numerosos desafíos. Los intereses que componen la agenda internacional condicionan en gran medida la elección de las agendas nacionales. En un mundo interconectado ya no existen medidas ni negociaciones, ya sean éstas políticas o económicas, que sean de ámbito limitado.

Hasta hace relativamente poco tiempo, las vinculaciones externas de los países de la región, se encontraban básicamente definidas por su relación estratégica con los Estados Unidos, y por su papel como exportadores de materia prima. Era ése un período en el que las expectativas de acceder a los mercados mundiales con productos no tradicionales eran limitadas, y en que los esfuerzos de industrialización tuvieron que concentrarse en modelos sustitutivos.

Hoy la situación ha cambiado y los países latinoamericanos se encuentran enfrentados a un escenario internacional más complejo, fluido y dinámico; más fragmentado, pero también más interdependiente. Paralelamente, estos países han perfeccionado procesos de apertura política y económica que les han permitido acceder a niveles crecientes de inserción internacional. Ello les obliga a mantenerse muy atentos a los cambios, con el objeto de permanecer dentro del sistema. Los desafíos que hoy enfrentan las naciones latinoamericanas, en el ámbito de la política exterior, incluye temas tan variados como los siguientes:

- La adaptación bien informada, inteligente y oportuna a una situación de cambio permanente en las relaciones internacionales, lo que está pasando a constituir la esencia misma de la política exterior de un país.
- Una notoria diversificación de la agenda internacional, la que es mucho más amplia y menos jerarquizada que en el pasado. A las consideraciones geopolíticas o de seguridad, y a la promoción de los intereses económicos y comerciales de los países, añade el interés por incorporar los cambios tecnológicos, las campañas de preservación del medio ambiente, la ejecución de sistemas modernos de información, etc.
- El surgimiento de múltiples actores, que intervienen en los asuntos internacionales desde centros de poder más fragmentados que antes y en donde, junto a actores estatales clásicos, operan organizaciones no gubernamentales y privadas que vinculan a las sociedades nacionales a través de canales no convencionales.
- Un contrapunto en que los gobiernos se ven envueltos en una vorágine de velocidad creciente de acontecimientos de corto plazo y, al mismo tiempo, a la resolución de temas estructurales de mediano y largo plazo.
- Un manejo económico que trae consigo la necesidad de la apertura y, a la vez, enfrenta a los países a los problemas de manejo de su deuda externa, a su vulnerabilidad frente a las transformaciones del sistema de comercio internacional, y a su débil participación en la transformación industrial y tecnológica mundial.
- Un mundo que exige imaginar y fortalecer nuevos mecanismos y estructuras de manejo colectivo de problemas interrelacionados, como el medio ambiente, el terrorismo o el narcotráfico, y frente a los cuales se requieren instrumentos multilaterales en un período de paulatino descrédito de las instituciones y políticas vigentes en este ámbito.

Todo lo anterior tiende a erosionar la vigencia de una diplomacia en donde los asuntos políticos se manejan por canales distintos de aquellos reservados a las cuestiones técnicas o económicas. Estos aspectos apuntan hacia la existencia de un estrecho vínculo entre el análisis de la política exterior, la planificación de esa política, los procesos de toma de decisiones y los mecanismos para llevar adelante dichas decisiones.

Difícilmente pueden tratarse las vinculaciones externas del Estado sin considerar los intereses internos de la sociedad, o los efectos que sus acciones pueden tener sobre los grupos de interés involucrados. Cada vez es más amplia la proporción de las políticas públicas de un país que afectan significativamente sus relaciones externas, o que pueden ser afectadas por éstas. Ello vale para campos tan variados como el económico, el financiero, el tecnológico, el energético, el de los transportes y de las comunicaciones, y muchos otros.

d) *Papel posible de los servicios exteriores*

La complejidad de la agenda internacional se expresa en el ámbito en los diversos énfasis que algunos países latinoamericanos manifiestan en sus relaciones con el exterior, vinculadas éstas a los intereses de cada nación y a su problemática interna (Heine, J., 1993). Las

variaciones en las diversas agendas reflejan una incuestionable capacidad de captación, asimilación y acomodo a las nuevas realidades internacionales y regionales. Los actuales objetivos de liberalización e integración deben ir acompañados de la búsqueda de una agenda global y latinoamericana para cada país, lo que aumenta las posibilidades de inserción creativa en la dinámica interdependiente del sistema internacional.

Las relaciones externas de los países latinoamericanos se presentan muy entrelazadas por su comunidad de intereses y por sus respectivas problemáticas internas. Ello implica la necesidad de desarrollar una visión conjunta que permita buscar soluciones en forma integrada. En el plano doméstico, plantea también la necesidad de que los servicios exteriores asuman una multitud más amplia de responsabilidades. Plantea también la conveniencia de que las cancillerías actúen en forma más coordinada con otros agentes del Estado que tienen responsabilidades técnicas en temas como: la lucha contra la pobreza, el desarrollo de tecnologías, el mejoramiento de los factores de producción —en especial del factor humano—, la promoción y atracción de inversión extranjera, la promoción del comercio exterior, etc.

En relación, específicamente, con la promoción de inversión extranjera directa y en el marco moderno de la competitividad, cabe mencionar algunas actividades que se pueden plantear como tareas por igual a casi todos los países de la región:

- Desarrollar una política promocional de inversión extranjera con señales más precisas de diversificación sectorial, y de estímulo a la inversión en industrias y servicios con mayor valor agregado o mayor contenido tecnológico. Ello puede implicar el diseño de instrumentos tales como incentivos tributarios, servicios y asistencia operativa a inversores nuevos, o a los ya establecidos en el país, y el estudio de acuerdos bilaterales que eviten la doble tributación.
- Promover las alianzas estratégicas con empresas transnacionales, mejorando la integración a sus redes de abastecimiento, de comercialización y de flujos tecnológicos. Ello resulta esencial para facilitar la inserción internacional. También hay que privilegiar vínculos con países tecnológica o geográficamente estratégicos para facilitar esa inserción.
- Estimular inversiones conjuntas en zonas económicas especiales, orientadas al comercio internacional y a la producción para la exportación. Promover los acuerdos de protección y de garantía de inversiones.

En algunas de estas tareas parece apropiado desarrollar capacidades en los servicios exteriores, tanto utilizando la dimensión diplomática de los mismos como apelando a su vinculación con el área económica del Estado. Una labor apropiada en el plano externo se relaciona con las tareas de sondeo del mercado inversionista al interior de los países inversores, la pesquisa de las motivaciones de inversión, la percepción del nivel de satisfacción de los inversionistas establecidos —tanto en cuanto a resultados alcanzados como en lo relativo a burocracia en materia de trámites e información. El área de negociación y firma de tratados, de inversión y de doble tributación, es también un área en que la participación de los servicios exteriores resulta conveniente y necesaria.

Aun cuando, de hecho, los organismos especializados de los gobiernos pueden estar mejor equipados para enfrentar tareas específicas de identificación de inversionistas, la presencia física y la red de contactos que desarrolla un diplomático en su lugar de destino, facilitan grandemente las tareas de prospección de intereses. El proceso de promoción de un



país como lugar de destino de la inversión no es asimilable a una venta *spot*. Más bien se asemeja a un contrato de proveedor de largo plazo, que requiere de acciones continuadas y persistentes de traspaso de información y de establecimiento de confianzas recíprocas. Por ello, el apoyo que puede brindar un diplomático activo y bien conectado en el país del inversionista, puede resultar clave para establecer esas confianzas.

También resulta clave, en la atracción de inversión, el crear las condiciones socio-culturales que hagan atractivo el lugar de destino de la inversión. El diplomático instalado en el país de origen de la misma, está en una posición privilegiada para identificar las necesidades del inversionista que pueden influir su decisión de invertir.

En su gestión hacia el interior de sus países de origen, los servicios exteriores deben actuar primero en la transmisión de motivaciones de inversión detectadas, priorizando aquellas coincidentes con los intereses del Estado, como también señalando las empresas probables y las eventuales restricciones que puedan encontrarse para la ejecución de otros proyectos interesantes que complementen o se deriven de las iniciativas más probables. En segundo término, y una vez definida la oferta posible por parte de los organismos técnicos del Estado, corresponderá al servicio exterior respectivo el inicio de conversaciones preliminares con los potenciales inversionistas, proporcionándoles, en el caso de que éstos muestren un interés manifiesto, los antecedentes necesarios para que tomen contacto directo con los órganos establecidos para negociar los términos de la inversión, supervisando que los futuros inversionistas reciban la mejor asistencia disponible en el país receptor.

De la misma manera surgen cada día más, en los países industrializados, nuevas áreas de conocimiento y nuevas posibilidades de contactos con centros académicos y de investigación, contactos que a la larga se transforman en transferencia de tecnología y en los cuales los servicios exteriores también pueden tener un papel importante de detección y de información.

En otro plano, el servicio exterior debe procurar la coordinación con los organismos públicos y privados que se encargan de la promoción específica, proporcionando los antecedentes necesarios para que éstos decidan y perfeccionen las estrategias promocionales y los instrumentos más apropiados para abordar la tarea en el país donde se originó la investigación, traspasando las tareas de coordinación de eventos promocionales a las misiones en el exterior.

Un área de acción de los servicios exteriores de los países industrializados y que en la práctica resulta de gran utilidad, es la de servir de centro de recolección de información económica sobre los países donde se encuentran destinados. Esta información resulta clave para los hombres de negocios, pues para ellos su embajador tiene mayor credibilidad que el embajador del país donde desea invertir, ya que se supone, con justa razón, que éste debe actuar como promotor de su nación. En la práctica, un paso muy importante en la búsqueda de información sobre un país consiste en tomar contacto con su propia embajada en él, para obtener, así, una opinión más crítica sobre el futuro esperado para ese país.

Para dar ejemplos concretos, hoy en día la Embajada de los Estados Unidos o de Francia en Chile representa una valiosa fuente de información de primer orden para los inversionistas norteamericanos o franceses que están pensando en invertir en Chile. De esta manera, la misión diplomática revierte un tanto su papel y de promotor de su país pasa a ser un centro de información para los hombres de negocios del mismo. A mayor abundamiento, la misión diplomática de cualquier país inversor es, actualmente, la mejor fuente de datos respecto de las experiencias de sus connacionales como inversionistas en el país huésped.

Otro ejemplo real que permite comprobar estos asertos es la experiencia vivida por el Comité de inversiones extranjeras de Chile en la organización de eventos de promoción de inversiones en varias ciudades norteamericanas. Invariablemente, en cada uno de esos eventos resultó más importante la participación del Embajador de los Estados Unidos en Chile que la del Embajador de Chile en los Estados Unidos. Asimismo, y ello es perfectamente comprensible, resulta mucho más decisiva la palabra de un inversionista norteamericano en Chile, que la de un líder empresarial chileno hablando sobre la realidad chilena. Es una suerte de "diplomacia prospectiva", que requiere de un enfoque y de un entrenamiento distintos a los de la diplomacia tradicional.

Otro caso práctico que ilustra esta "diplomacia prospectiva" es el de la representación chilena en Argentina, que tuvo un papel relevante en informar oportunamente a los inversionistas chilenos respecto de las oportunidades de negocios que se abrían en ese mercado, a consecuencia de las privatizaciones emprendidas a partir de 1991. Como resultado de ello, hoy suman ya más de 1 000 millones de dólares las inversiones chilenas en el sector eléctrico de Argentina. Ese tipo de función puede sin duda hacerlo mejor una misión diplomática con una orientación de negocios, que un organismo técnico especializado o uno empresarial.

Por otra parte, y dada la amplia variedad de temas que incluye hoy la agenda internacional, se agudiza el tradicional dilema que enfrenta el diplomático, entre ser un "generalista" o un especialista en las cuestiones que se manejan en cada caso. Este dilema es actualmente más grave para él, por cuanto nunca podrá renunciar a ser un "generalista" en la medida en que siga siendo el canal de representación, información y negociación de su país con el mundo externo. Simultáneamente, tendrá que asumir la tarea de diversificar sectorialmente y cada vez más su acción, a fin de poder responder a las necesidades específicas del sector público y privado de su país. Por último, tendrá que intensificar sus esfuerzos de coordinación con todo tipo de iniciativas públicas y privadas tendientes a desarrollar nuevas formas de cooperación entre el país que él representa y el que lo recibe como huésped. Unido a estas nuevas tareas se encuentra el auge de la diplomacia personal desarrollada por los jefes de gobierno o por enviados especiales suyos, con mayor o menor coordinación con los servicios exteriores.

Al interior de los países, estas nuevas exigencias han dado origen a discusiones acerca de la forma de enfrentar estos desafíos o, podría decirse, estas necesidades. Algunos países han optado por una total profesionalización de sus servicios exteriores, con funcionarios que se someten a intensos y largos períodos de preparación y entrenamiento. No obstante ello, en temas específicos deben igual recurrir a especialistas por sectores o por materias. Otros países buscan solucionar el desafío recurriendo a empresarios, académicos u otros especialistas que estén dispuestos a asumir, por períodos de tiempo limitados, la representación de su país. Este enfoque se basa en la suposición de que es más fácil para un especialista aprender diplomacia que para un diplomático manejar temas demasiado especializados del área económica o financiera.

Cualquiera sea la política de un gobierno al respecto, lo cierto es que los diplomáticos se están enfrentando a problemas cada vez más complejos, que les exigen contar con conocimientos generales y especializados. Por otra parte, no hay pruebas concluyentes de que en todos los casos y para todos los países, una solución sea mejor que la otra. Quizás la excepción esté en las representaciones permanentes ante organismos internacionales, donde prima el conocimiento del modo de operar de los mismos —que se adquiere luego de años de experiencia—, y cuya variedad y complejidad hacen recomendable recurrir a diplomáticos de carrera.

Hay un área intermedia, en que la diferencia entre el papel de las misiones y servicios exteriores y el de los organismos técnicos es muy sutil. En eventos propios de campañas de convencimiento que se basan en la promoción de tipo "imagen-país", a los potenciales inversionistas les interesarán, además de aspectos relativos a la macroeconomía, antecedentes tan diversos como saber de los establecimientos educacionales con que contarían para sus hijos, el clima de seguridad personal, las alternativas de esparcimiento y de vida atractiva para sí o para sus ejecutivos. Sin duda que en estos aspectos es probable que tenga más credibilidad la misión en el exterior, que un técnico cuya opinión podría estar influida por la oportunidad de negocio que tiene ante sí.

La práctica ha demostrado que la coordinación entre cualquiera de los agentes promocionales y misiones y servicios exteriores, es clave y fundamental. Un aspecto destacable es que los primeros contactos del inversionista con el país huésped son a través de sus embajadas, y la calidad de la información que él reciba será determinante en su próximo quehacer. Si no obtiene respuestas satisfactorias y oportunas, o no recibe la atención que espera, la imagen de país que percibirá será no incentivadora. En este sentido, la política de promoción de inversiones que formule el Estado debe definir claramente las responsabilidades de los distintos actores en la tarea de atraer capitales desde el exterior.

La experiencia de Chile en los últimos cuatro años muestra un excelente resultado en cuanto a los esfuerzos coordinados entre dos entidades estatales; una, el Comité de inversiones extranjeras, identificado con la responsabilidad de la promoción de inversiones, y la otra, PROCHILE, con la responsabilidad de la promoción del comercio exterior. Ambas actuaron en estrecha colaboración, siendo PROCHILE, además, el nexo con las embajadas de Chile en los países inversionistas, a través de los agregados comerciales.

A modo de ejemplo, si el Gobierno de Chile decide realizar actividades de promoción de inversiones en Japón, encargará al Comité de inversiones extranjeras (CIE) —que lo habrá propuesto previamente como parte de su programa de actividades— la organización del evento correspondiente. El CIE determina, entonces, que utilizará como herramienta promocional el envío de una misión; se contactará con el Embajador de Chile en Tokio, para solicitarle su apoyo; tomará contacto con organismos privados japoneses y chilenos que hayan mostrado interés en patrocinar este tipo de actividades, y coordinará la organización conjunta del evento. La responsabilidad técnica de la discusión de los temas relativos a la inversión, motivo central de la actividad, quedará en manos del CIE, como asimismo la organización de la parte nacional; la responsabilidad organizativa en el país objetivo quedará en manos de la misión diplomática residente en Tokio, contándose entre sus tareas la selección de invitados, las reuniones previas con autoridades locales, la sugerencia de fechas más apropiadas y de materias a tratar, la recomendación de énfasis sectoriales, y otras. En la totalidad de los eventos en el exterior organizados por el CIE en los últimos años, siempre hubo una participación activa y personal de los respectivos embajadores, y una estrecha colaboración con los agregados comerciales.

En otro plano, no menos importante que el anterior, las ventajas de la coordinación quedan demostradas, en el caso de Chile, en lo concerniente a la firma de los convenios de protección de inversiones. Es así como, siendo éste un tema en el cual la presencia de los especialistas en materia de inversiones es absolutamente fundamental, la necesaria participación igualitaria de los juristas del Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido de decisiva importancia. De hecho, absolutamente todas las negociaciones con más de 16 países desde 1990 a 1994, han sido llevadas a cabo por equipos conjuntos del CIE y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

## II. LA TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA <sup>39</sup>

### A. EL ESCENARIO DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y DE LA COMPETENCIA INTERNACIONAL

#### 1. Algunos conceptos claves del nuevo escenario

La innovación tecnológica desempeña un papel de primer orden en el desarrollo económico y social de cada país. Para la definición de tecnología se adopta aquí su acepción más amplia, a saber: "los conocimientos que permiten la adaptación de los medios a los fines". Y, en lo que concierne a la innovación tecnológica, ella se entiende como "la generación y difusión de nuevas tecnologías" (Ernst y O'Connor, 1989). Los conocimientos se incorporan no sólo en las máquinas y equipos, sino también, y principalmente, en las organizaciones socioeconómicas e instituciones públicas, y en la población. Por lo tanto, el desarrollo tecnológico no debe considerarse exclusivamente a nivel de empresa manufacturera, sino globalmente, es decir, en la industria, el sistema científico y el sistema educativo. En efecto, la literatura económica reciente enfatiza la importancia del país como sistema en sus aspectos sociales y culturales. En particular se destaca que parte de los conocimientos son tácitos, no codificables en documentos o manuales técnicos, y por lo tanto difícilmente transferibles e imitables (Pavitt, 1984). Los conocimientos tácitos están "incorporados" en las instituciones y en las habilidades de algunas personas. En consecuencia, su transferencia es posible a través de relaciones de aprendizaje cooperativas o interactivas. La relevancia del factor institucional tiene importantes implicaciones para los servicios exteriores, como se enfatiza en las conclusiones del documento.

La significación que la literatura le confiere a los conceptos claves que se describen a continuación depende del nuevo salto de potencialidad determinado por las nuevas tecnologías, en términos cualitativos, y de los agregados económicos, en términos cuantitativos. Además, la utilización del concepto de sistema no es reciente, y cualquier organización puede definirse como tal. Sin embargo, lo destacable es el aumento del grado de complejidad del sistema económico y de su potencialidad productiva.

---

<sup>39</sup> Este capítulo está basado en el documento del consultor señor Andrea Stocchiero "Transferencia tecnológica e inversiones extranjeras directas entre Europa y América Latina: el papel de las cancillerías latinoamericanas" (1994).

a) *El nuevo paradigma tecnológico*

El nuevo paradigma tecnológico es una "nueva combinación de procesos y productos interrelacionados, de nuevas técnicas e innovaciones organizativas y administrativas, que determinan un fuerte incremento de la productividad potencial del conjunto del sistema económico y la apertura de nuevas áreas dinámicas para las inversiones y ganancias" (Freeman, 1988).

El nuevo paradigma tecnológico tiene como efecto la apertura de nuevos sectores económicos y el incremento de la división del trabajo, es decir una mayor diferenciación y especialización, lo que arroja como resultado la elevación de la eficiencia y de la productividad. Esta mayor complejidad del sistema implica la necesidad de desarrollar tanto la capacidad de coordinación como las sinergias de las interrelaciones multiplicadas. En otras palabras, permite la evolución del sistema económico hacia más altos niveles de productividad, y determina nuevos desafíos para la sociedad, tales como la modificación de la estructura y la reducción del empleo industrial.

b) *Los nuevos sistemas: aumento de la interactividad*

"El proceso de innovación tecnológica tiene un carácter interactivo, se realiza en un sistema, y su éxito depende no sólo de la calidad de los elementos del sistema, sino de la presencia de sinergia entre ellos" (OCDE, 1992a).

El sistema se presenta como un conjunto complejo de elementos —empresas, compañías transnacionales, instituciones públicas, universidades, centros de investigación, organizaciones sociales, fuerza de trabajo, consumidores, etc.— relacionados a través de nexos formales e informales, y señales de distinto tipo. A través del nuevo paradigma tecnológico es posible alcanzar una mayor complejidad, integración y articulación del sistema y de los subsistemas. En efecto, el concepto de sistema es aplicable:

a) al interior de la empresa, con la nueva y estrecha integración de las diversas funciones: desde la realización de las actividades de investigación y desarrollo (ID) hasta el **marketing**; y es factible, por ejemplo, mediante la aplicación del sistema intensivo en manejo de información, o **lean production**;

b) en el "entorno" de la empresa, en el sentido de la creación de relaciones orgánicas con los proveedores especializados —relación entre productores y usuarios (Lundvall, 1988)— o en el marco del modelo de la **systemofacture**; o también al aumento de la integración vertical y horizontal realizada por una gran corporación, a través, por ejemplo, del sistema de las *Keiretsu* japonesas, y

c) a nivel nacional, cuando se realiza una articulación eficiente y eficaz para la generación de innovaciones por medio del desarrollo del sistema nacional de innovación.

El nuevo paradigma del modelo de producción **info-intensive** o **lean production**, sustituye al modelo "fordista" de producción masiva estandarizada de un flujo continuo de bienes homogéneos, intensivo en consumo de materias primas y energía, por un nuevo modelo intensivo en uso de información. Éste permite un aumento de la integración y flexibilización del proceso productivo, y de la variedad y variabilidad de los productos. Se determina así una aceleración del cambio y de la complejidad del sistema económico.

La información <sup>40</sup> representa el nuevo factor de producción, y de ésta dependen todas las industrias para la investigación, el diseño, la producción y el **marketing**. La tecnología de la información (TI), que se materializa en el chip, el **software** y las nuevas redes y materiales de comunicación, es una tecnología genérica y difundible por excelencia.

"... la capacidad de utilizar la TI de manera eficaz constituye el problema estratégico clave tanto para los países industrializados, como para los países en vías de desarrollo" (Freeman, 1989).

c) *La nueva forma de organización: la creación de la red (network)*

En virtud de la importancia y superioridad de los sistemas integrados —efecto del nuevo paradigma tecnológico—, algunos economistas vislumbran la aparición en el capitalismo de una nueva forma de organización económica: la red. Esta forma se inserta entre el mercado —conjunto de agentes económicos vinculados por señales de precios y cantidades— y la gran empresa —conjunto de elementos jerarquizados vinculados por relaciones de poder— (Rullani, 1989).

La red, definida como el conjunto integrado de elementos interdependientes y autónomos vinculados por relaciones de cooperación complementarias, representa una nueva forma de organización de la producción, eficiente en la medida que sean significativos las interacciones y los efectos sinérgicos, y las externalidades potenciales por explotar.

Los conceptos descritos anteriormente concentran la atención sobre el hecho de que las nuevas tecnologías permiten la creación de nuevos modelos de producción y de nuevas formas de organización, que parecen concretarse en los países más rápidos y competitivos (**fast economies**, Toffler, 1991). América Latina no puede ignorar las consecuencias de esta dinámica. La adopción de los nuevos modelos crea asimetrías entre los países.

Sin embargo, la tecnología no es un bien libre y su difusión no es automática. Además, su transferencia implica costos y dificultades. Por otra parte, su aprendizaje depende de la existencia de una capacidad tecnológica nacional, que en los años 80 pareciera haberse debilitado en la región latinoamericana. Los nuevos sistemas no son uniformes y homogéneos. Características tales como la acumulatividad del conocimiento y de la capacidad tecnológica, y la importancia de las diferentes condiciones de partida y de los contextos institucionales, pueden contribuir a reforzar las asimetrías (Dosi y Orsenigo, 1988). Es posible que se generen así nuevas brechas tecnológicas que den lugar a desequilibrios económicos y sociales.

Puede hacerse una reflexión adicional acerca de la óptica desde la cual se observa el sistema. Es evidente que ésta puede llevar a una interpretación funcionalista restringida a los objetivos económicos. En efecto, en la literatura, en los informes especializados y también en los diarios, se enfatiza la funcionalidad de la innovación tecnológica para el logro de nuevas ventajas competitivas a nivel internacional. Es importante, sin embargo, adoptar una visión sistémica, abierta a fines sociales y políticos en términos de equidad. Cabe señalar que en este marco se ubica la propuesta de la CEPAL, denominada "Transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1990).

---

<sup>40</sup> La importancia de la información se refleja en sus efectos sobre la desmaterialización de la sociedad (Colombo, 1990): la "terciarización" de la economía al servicio de la industria (Cohen, 1992); la importancia de la producción, uso y control de los códigos y lenguajes necesarios para sistematizar y traducir las informaciones en conocimientos (Dosi y Orsenigo, 1988), y la intangibilidad de las nuevas formas del mismo proceso de innovación y difusión (OCDE, 1992a).

## 2. Innovación tecnológica, crecimiento económico y competitividad internacional

La importancia de la innovación tecnológica para el crecimiento económico, a través del aumento de la productividad, es reconocida universalmente.

"En el largo plazo, el progreso tecnológico no es simplemente el factor principal del crecimiento económico, sino la condición necesaria" (Labini, 1981).

En primer lugar, mayores inversiones en nueva tecnología incorporada en bienes de capital determinan un aumento de la productividad. Además, las nuevas teorías del crecimiento económico subrayan la relevancia de la inversión en capital humano, y en tecnología desincorporada e intangible<sup>41</sup>, como ID, patentes y licencias, **software**, certificación de los productos, capacitación, formación y educación, etc. Asimismo, se hace hincapié en la creación de externalidades, y en los efectos de las economías de escala agregadas a nivel del sistema nacional (OCDE, 1992a).

En segundo lugar, la innovación tecnológica determina de manera cada vez más relevante las ventajas comparativas de los países a nivel internacional, reduciendo la importancia de la dotación de factores de producción —naturales, de fuerza de trabajo y de capital— (Kurth, 1992). La especialización tecnológica influye directamente sobre la especialización comercial<sup>42</sup>. Por consiguiente, la competencia tecnológica internacional representa el factor determinante de las relaciones económicas mundiales. Nuevas teorías señalan, además, la creación de ventajas absolutas en el campo de algunos sistemas industriales y tecnológicos fuertemente interrelacionados, lo que determina la aparición de desequilibrios estructurales entre los países (Dosi *et al.*, 1990).

Todas estas consideraciones obligan a que América Latina realice un mayor esfuerzo de **catching-up** para asimilar las nuevas tecnologías.

## 3. Los nuevos paradigmas productivos

Parece indispensable para América Latina asimilar el nuevo paradigma productivo denominado **lean production**<sup>43</sup>, porque está destinado a convertirse en el sistema estándar de la producción mundial del siglo XXI (Mariotti, 1991). Actualmente, por ejemplo, la adopción del nuevo modelo representa una condición necesaria para la supervivencia de la industria automotriz (Cohen, 1992). La **lean production** es un modelo de innovación radical de la organización productiva, muy superior a la de producción masiva.

---

<sup>41</sup> En *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, de la CEPAL, capítulo IV, se resumen las diferentes teorías neo-clásica, "heréticas" y gerenciales, y en las conclusiones se le confiere un rol determinante a la "producción y acumulación del conocimiento como motor del desarrollo" (CEPAL, 1992a). En "Why Growth Rates Differ", de Jan Fagerberg, las diferentes **performances** de crecimiento económico de los países se explican en función de la creación, difusión y esfuerzos para explotar las innovaciones tecnológicas (Fagerberg, 1988).

<sup>42</sup> La relación entre especialización tecnológica y comercial, y su acumulatividad en el largo plazo, aparece particularmente fuerte en el caso de Japón y Alemania, y en algunos países más pequeños, como Holanda, Suecia y Suiza (Amendola, Guerrieri y Padoan, 1991).

<sup>43</sup> La **lean production** es el término acuñado por un estudio del Massachusetts Institute of Technology (Woomack *et al.*, 1990), para designar el nuevo modelo de producción que se está consolidando a nivel mundial en las actividades de transformación manufacturera.

"La **lean production** combina las ventajas de la producción artesanal con la masiva, evitando el costo elevado de la primera y la rigidez de la segunda. Con este propósito emplea equipos de trabajadores especializados en todos los niveles de la organización empresarial y utiliza una maquinaria cada vez más automatizada y altamente flexible para producir una enorme cantidad y variedad de productos. La **lean production** se denomina así porque de todo emplea una cantidad menor en relación a la producción masiva: mitad de recursos humanos en la empresa, mitad del espacio para la producción, mitad de las inversiones en equipos, mitad de las horas de proyección para desarrollar un producto nuevo. Necesita menos de la mitad de los **stocks**. Los defectos de fabricación resultan menos vistosos y produce una variedad mayor de productos y siempre creciente" (Woomack *et al.*, 1990).

Otros análisis postulan una "ruptura" en la historia de la industria moderna. Ésta puede caracterizarse como el paso de la era de la **machinofacturing** intensiva y estandarizada con economías de escala, a un nuevo modelo de producción más flexible, en el cual las características sistémicas son predominantes. Kaplinsky llama a dicho nuevo modelo la **systemofacture** <sup>44</sup>. Subraya cómo los sistemas se imponen en tres áreas principales de la producción moderna: el proceso de trabajo sistémico, la introducción de la manufactura integrada por el computador, y el desarrollo de los vínculos orgánicos entre productores y ensambladores. En cada una de estas tres áreas existen ganancias que pueden obtenerse con la introducción de varios elementos innovadores, aunque las utilidades que derivan de un modelo de innovación sinérgico e integrado superan notablemente la suma de las partes (Kaplinsky, 1989).

El nuevo paradigma productivo permite la realización del objetivo de la "calidad total", y de la personalización de los productos frente a una demanda altamente variable. Con la implementación de las nuevas tecnologías es posible aumentar la integración sistémica de todas las fases de producción y comercialización, la variedad —diferenciación— y la variabilidad de los productos —reducción del ciclo del producto. Las economías de escala se pueden explotar a niveles inferiores de cantidades producidas, y ahora también son posibles las economías de alcance o **scope**. La flexibilización de la producción permite, además, una mayor descentralización de las plantas, acercando los puntos de transformación a los diferentes mercados dinámicos.

#### 4. Las nuevas organizaciones económicas

El nuevo paradigma productivo implica la creación de formas distintas de organización económica. Según algunos, la red no es sólo una forma híbrida de organización, instalada entre el mercado y la jerarquía empresarial, sino una de las nuevas formas de evolución del capitalismo (en el cuadro 33 se aclaran los diferentes elementos de las formas de organización). En efecto, las características de la nueva carrera competitiva mundial, sobre todo en el campo de los sectores con base predominantemente científica —aumento de la complejidad (variedad y variabilidad), y de los riesgos económicos—, los que son manejados en forma más eficiente por la red. Frente a la creciente complejidad la gran empresa y el mercado por sí solos, fracasan.

En la definición de la red, el supuesto básico es que los agentes son mutuamente

---

<sup>44</sup> Se han sugerido otros términos, tal vez más adecuados, a fin de sintetizar la esencia de la nueva organización de la producción, como por ejemplo la manufactura dinámica (**dynamic manufacturing**), que intenta evocar una clara contraposición con respecto a la producción de masa, o como la especialización flexible, destacada por Piore y Sabel (1984).



dependientes a causa de la distinta dotación de recursos estratégicos —interdependencia—, y a que existen ganancias determinadas por la unión de dichos recursos —efectos sinérgicos— (Powell, 1990). Las relaciones de cooperación complementaria permiten el logro de objetivos compartidos por todo el grupo de agentes, por medio del intercambio de recursos, de procesos comunes de aprendizaje más rápidos, de la división de los gastos y riesgos, y de la posibilidad de modificar o terminar las relaciones cooperativas en forma ágil (flexibilidad y reversibilidad).

Otro elemento importante de la red es la condición de reciprocidad y confianza entre las partes, para evitar comportamientos oportunistas <sup>45</sup>. Las nuevas formas de relaciones cooperativas toman aspectos contractuales, como los acuerdos no accionarios o accionarios de **joint venture**.

La red representa también una nueva forma organizativa al interior de las grandes empresas, como lo son, por ejemplo, las *Keiretsu*. La innovación organizativa de las *Keiretsu* se ha reforzado con novedades tecnológicas como la distribución y la fabricación asistida por computador (CAD/CAM), y el flexible "sistema de producción" (**manufacturing system**). En otras palabras, la explotación de la potencialidad de las nuevas tecnologías, la **lean production**, y el logro del objetivo de la calidad total —"sin defectos"— son posibles a través de la forma organizativa de las *Keiretsu* japonesas.

Una *Keiretsu* consiste en una estructura organizativa durable para el desarrollo de todas las actividades productivas, comerciales, financieras, de ID —en toda la cadena del valor—, según objetivos de largo plazo. Todos los agentes —desde la planta de ensamblaje a los proveedores especializados, desde los presidentes a los operarios— de esta red son responsables y tienen el conocimiento necesario para innovar en forma continua y cooperativa. El consenso social, el concepto de fidelidad a la empresa, y el sentido de pertenencia a la comunidad productiva representan condiciones culturales y sociales indispensables para la realización y la eficiencia del modelo japonés, y para la descentralización de las responsabilidades y capacidades de decisión en la red.

La red representa además la nueva forma organizativa de las compañías transnacionales, a través de la realización de **joint ventures** o de acuerdos de cooperación complementaria, formales e informales, con otras empresas. En efecto, como se verá más adelante, en los años 80 se ha producido a un aumento de las nuevas formas de internacionalización (NFI), que consisten en alianzas estratégicas, acuerdos de cooperación, **joint ventures**, entre otras. Las innovaciones tecnológicas, en particular de la TI, han abierto increíbles potencialidades de desarrollo de la organización a nivel internacional.

---

<sup>45</sup> Dicha condición, junto a la necesidad en algunos casos de valorizar relaciones durables de cooperación entre usuarios y productores especializados, puede dar lugar a formas organizativas casi comunitarias (Becattini, 1987). En particular, en Italia, una forma similar a la red es el "distrito industrial", que entre los empresarios del distrito, integra pequeñas y medianas empresas. En este caso, la casi comunidad es visible en el hecho de compartir valores culturales comunes, lo que conforma un ambiente de confianza.

Cuadro 33  
COMPARACIÓN DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA

Formas de organización			
Parámetros	Mercado	Jerarquía	Red
Base normativa	Contratos Derechos de propiedad	Relaciones de empleo	Fuerzas complementarias
Medios de comunicación	Precios	Rutinas	Relaciones
Métodos de solución de conflictos	Disputas y recurso a tribunales	Medios administrativos y supervisión	Normas de reciprocidad y preocupación sobre la propia reputación
Grado de flexibilidad	Alto	Bajo	Medio-alto
Grado de consenso entre las partes	Bajo	Medio-alto	Medio-alto
Tono del ambiente	Precisión y sospecha	Formal, burocrático	Abierto y mutuos beneficios
Relaciones entre los agentes económicos	Independencia	Jerarquía	Interdependencia

Fuente: OCDE (1992a).

La adopción del modelo de la red en las empresas transnacionales parece seguir "dos senderos aparentemente contradictorios. El primero tiende a la ampliación de las redes regionales, incluyendo varios sectores y empresas de pequeño y mediano tamaño, e incrementando las interacciones multisectoriales. El segundo se orienta a una coordinación más global de las actividades claves —financiera, de alta gerencia y estratégica— entre las regiones. El primero, sigue la dirección de la descentralización y autonomía, el segundo, la de la centralización de la gestión" (OCDE, 1992a).

La gran empresa se vuelve más flexible y asume funciones de coordinación. Sin embargo, la necesidad de una actividad de control cuando las relaciones de trabajo con los agentes externos no tienen características comunitarias —como en el caso japonés—, impone diversas mezclas de centralización y de descentralización, según los diferentes contextos empresariales, nacionales y regionales <sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Según algunos economistas, las características de las nuevas tecnologías son antideterministas y antijerárquicas. Por lo tanto, la explotación máxima de sus potencialidades se puede tener con una organización descentralizada de red, en la cual las inteligencias y las responsabilidades difusas interactúan y están coordinadas por regla de comunicación y según objetivos comunes establecidos a nivel central (Rullani, 1990).

Finalmente, un famoso estudio (Piore y Sabel, 1984) lanzó la hipótesis de que las nuevas tecnologías —la microelectrónica, especialmente— estarían determinando un aumento del poder económico de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Además, el aumento de la eficiencia producido por la especialización flexible —economías de alcance— habría favorecido una mayor democracia económica. La tendencia hacia la descentralización resultaría preponderante, originando una nueva organización industrial.

Estudios más recientes confirman sólo en parte la presencia de dicha tendencia en algunos sectores tradicionales como los del cuero y del vestuario, del mueble, de productos metálicos y de acero, y también en sectores con base predominantemente científica <sup>47</sup>, como el de los nuevos materiales. Esto se debe a que las oportunidades de la especialización flexible se pierden por la imposibilidad de las PYME de realizar cuantiosas inversiones en conocimientos, recopilación y selección de informaciones, así como en el **marketing** de productos diferenciados y personalizados en algunos sectores con base predominantemente científica —como el de las telecomunicaciones— y los sectores de producción en gran escala. En consecuencia, para acceder a los conocimientos reduciendo los costos y los riesgos, se vuelve imperiosa la inserción de las PYME en la red de informaciones, y su relación con las grandes empresas. Las PYME intentan obtener subcontratos, o realizar acuerdos de cooperación, manteniendo si es posible la autonomía y el control de los recursos estratégicos. Finalmente, la intervención pública es importante para apoyar a las PYME con servicios e infraestructuras reales e intangibles, tales como parques científicos y tecnológicos, redes informáticas, telecomunicaciones, y otras ayudas similares.

##### 5. Los sistemas nacionales y el neo-mercantilismo en la competencia global

Si efectivamente las nuevas tecnologías difusivas y la importancia de las interacciones y de las sinergias en el aumento de la integración sistémica representan los factores claves para el crecimiento económico en la nueva fase del capitalismo, la competencia económica se debería medir a nivel de redes y, más aún, de sistemas nacional y regional en relación a los otros.

"La competencia entre empresas es también co mpetencia entre sistemas" (Ostry, 1990).

La competencia del sistema nacional, o la "competencia estructural", es algo más que la simple suma de las competencias de las empresas, puesto que refleja la historia del desarrollo nacional, la estructura de las interrelaciones industriales —competencia y cooperación—, y las políticas gubernamentales. En otras palabras, es el fruto de "las tendencias de largo plazo específicas del país en materia de la fuerza y eficiencia de la estructura productiva de la economía nacional, de la infraestructura técnica y de otras externalidades" (Chesnais, 1986).

A causa de la importancia del factor tecnológico, es necesario desarrollar el sistema nacional para la innovación. Este último incluye "la calidad de la cooperación técnica inter-empresarial, las relaciones usuarios/productores y los nexos de subcontratación; el nivel de inversiones tangibles e intangibles; la naturaleza y calidad de las relaciones y el apoyo que las empresas reciben por parte de las instituciones públicas y privadas a nivel local, regional y nacional en áreas como las infraestructuras, la oferta de personal capacitado y la ID". (OCDE, 1992).

---

<sup>47</sup> La denominación de sectores con base predominantemente científica y de producción en gran escala, se refiere a la taxonomía de Pavitt.

Además de destacar la importancia de las interacciones del sistema, de las características institucionales de largo plazo de las relaciones inter-empresariales, y de estas últimas con el contexto nacional <sup>48</sup>, es importante concentrar la atención en la estructura específica de cada país en materia de agrupaciones industriales (**industry-clusters**), que constituyen el núcleo de la competencia a nivel del sistema nacional.

"Las naciones no tienen éxito en industrias aisladas, sino en agrupaciones industriales ligadas a través de relaciones verticales y horizontales. Una economía nacional contiene una mezcla de agrupaciones, cuyas estructuras y recursos de ventajas —o desventajas— competitivas reflejan el estado del desarrollo económico" (Porter, 1991).

El concepto de competencia estructural y sistémica, y de agrupaciones industriales, ha llevado a una nueva formulación de las ventajas competitivas absolutas. En efecto, si en un contexto nacional son particularmente fuertes las agrupaciones industriales, en términos de interdependencia y desarrollo tecnológico, como también de explotación de las externalidades y sinergias, se conforma una ventaja absoluta en la capacidad tecnológica, productiva, organizativa y en los recursos humanos del sistema. Dicha ventaja representa el determinante principal y acumulativo de la competencia internacional, que supera el esquema de las tradicionales ventajas comparativas, y que produce desequilibrios estructurales de las balanzas de pago entre los países <sup>49</sup>.

Se llega así a una competencia global entre sistemas nacionales y regionales, y a una continua confrontación "... entre diferentes sistemas de producción, esquemas institucionales y organizaciones sociales, en los cuales las empresas tienen un papel determinante que, sin embargo, representa sólo un componente de una red que las vincula con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones entre fuerza de trabajo y la gerencia, las relaciones entre sector público y privado, y el sistema financiero" (Fajnzylber, 1992).

Algunos análisis, a través de la comparación de los sistemas nacionales, identifican además diversos modelos capitalistas: el modelo cooperativo y el competitivo, el anglo-sajón y el continental, el miope y el dinámico. La competencia entre sistemas nacionales o modelos capitalistas, tiene importantes implicaciones políticas: la adopción de comportamientos neo-mercantilistas estratégicos de tipo nacionalista o regionalista, con nuevas tendencias proteccionistas y una administración controlada del intercambio tecnológico. En efecto, la necesidad de crear sistemas nacionales innovadores puede determinar:

"i) una considerable intervención de los gobiernos nacionales en los mercados con políticas explícita o implícitamente proteccionistas, a través de subsidios o licitaciones públicas restringidas, realización de infraestructuras y apoyo institucional (...) y presiones en el GATT para acrecentar la protección de la propiedad intelectual, y

---

<sup>48</sup> En ese ámbito se destaca también la importancia de la interconexión entre actividades manufactureras y de servicios. Con las nuevas tecnologías y el aumento de complejidad del mercado —variedad y variabilidad—, la producción material depende cada vez más de servicios intangibles —informaciones, ID, diseño, control de calidad, **marketing**.

<sup>49</sup> Cohen hace notar cómo el déficit de los Estados Unidos refleja la reducción de su competitividad, en particular en los sectores con base predominantemente científica. Asimismo, dicho problema existe también en los países europeos, frente a la fuerte competencia de Japón y de los países asiáticos de reciente industrialización (Cohen, 1992). Según Cantwell "los países que tienen un gran número de industrias con una alta tasa de innovación a nivel internacional, tienden a experimentar una sistemática apreciación de sus monedas en el largo plazo, mientras que países menos innovadores registran déficit comerciales persistentes y depreciación de sus monedas en el largo plazo" (Cantwell, 1989).

ii) una estrategia de largo plazo de cooperación y planificación entre los gobiernos nacionales y las grandes empresas para desarrollar las capacidades tecnológicas" (Vaitsos, 1989).

Según un autor, el resultado es el aumento de las barreras para entrar en los mercados y acceder a los conocimientos, la concentración y el cautiverio de los mercados nacionales o regionales y de la capacidad tecnológica. Cohen llama a dicha estrategia "el Gobierno del Desarrollo, (...) que define un nuevo modelo de relaciones entre el Estado, la sociedad y la industria, proyectado para modificar la naturaleza de las ventajas comparativas de las naciones" (Cohen, 1992).

El aumento de la competencia internacional ha determinado una creciente politización de las acciones, tanto para defender y aumentar la competitividad de las industrias estratégicas predominantemente científicas, como para obtener la liberalización de mercados extranjeros —Asia y América Latina, por ejemplo. Lo anterior se ha expresado como "un neo-mercantilismo en los sectores con base predominantemente científica cada vez más agresivo, que utiliza la ciencia y la tecnología como armas para la competencia internacional" (Ernst y O'Connor, 1989).

## 6. Internacionalización de las economías, empresas y redes transnacionales

En los años 80 se asistió a una evolución acelerada de las formas y direcciones de la internacionalización, a través de:

i) el rápido crecimiento de las inversiones extranjeras directas (IED), en particular en el sector de los servicios —éstos comprometen casi el 60% de los flujos de IED anuales totales en los últimos años de la década—, que fue mayor al del comercio internacional, y que se concentra entre los miembros de la triada;

ii) el aumento de la importancia de las empresas transnacionales y del comercio internacional intra-empresarial <sup>50</sup>, y

iii) el aumento del número de las nuevas formas de internacionalización (NFI) - acuerdos de colaboración, fusiones y adquisiciones, alianzas estratégicas.

La intensificación de la competencia internacional en los años 80 adoptó las formas más variadas. En efecto, además de los factores tradicionales que pueden explicar el aumento de los flujos de IED <sup>51</sup>, se subraya la importancia de los nuevos factores que han producido un cambio cualitativo en la internacionalización. Dichos factores son las nuevas tecnologías —por ejemplo, la tecnología de la información (TI) permite significativas economías espacio—temporales: reducción de las distancias y de los períodos de proyección; diseño, producción y mercadeo de bienes y servicios; aumento del flujo de informaciones y de servicios intangibles para la manufactura, etc.—, la formación de nuevas organizaciones económicas transnacionales

<sup>50</sup> Se estima que en América Latina las filiales de empresas transnacionales norteamericanas exportan el 50% de la producción hacia los Estados Unidos, mientras que el 45% se vende en los mercados de la región. Dichos flujos intra-empresas contribuyen sustancialmente a determinar la estructura y el volumen del comercio exterior de los diferentes países latinoamericanos. El ejemplo más significativo en la región lo constituye México, a causa de su estrecha relación con el mercado de los Estados Unidos.

<sup>51</sup> Por imperfecciones del mercado internacional: por un lado, aumento de las barreras no tarifarias al comercio, y por otro lado privatización de empresas y desregulación de los flujos financieros.

—redes, NFI—, y las nuevas relaciones cooperativas y de competencia entre sistemas nacionales e industriales.

El desarrollo de las IED y de las NFI está determinando una evolución en la estructura mundial de la producción: algunos análisis del Centro de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales (UNCTC), de la OCDE, y de economistas como Vaitsos<sup>52</sup>, subrayan la tendencia hacia la concentración y el aumento de las barreras a la entrada de los mercados, y la formación de nuevos oligopolios globales por parte de las empresas transnacionales, como resultado de las operaciones de adquisiciones y fusiones. Dicha tendencia es significativa en los dinámicos mercados de las nuevas tecnologías para las industrias de producción en gran escala y de los servicios.

En particular, algunos analistas destacan que las NFI siguen comportamientos estratégicos que tienen como efecto el aumento de la concentración e interconexión productiva y tecnológica entre las empresas de la tríada —el **techno-globalism**, en el sentido del **triadic technology networking** (OCDE, 1992)—, y de las barreras a la entrada y al acceso a las tecnologías de punta. Dicha interconexión flexible a través de alianzas estratégicas o acuerdos de cooperación se impone, como consecuencia de los rápidos y radicales cambios tecnológicos, de la necesidad de complementar los conocimientos y los recursos, y de diversificar los riesgos y enfrentar la fragmentación de los mercados<sup>53</sup>. En otras palabras, las empresas transnacionales no logran controlar más por sí solas la creciente dinámica y complejidad del sistema tecnológico y económico, y por lo tanto necesitan establecer relaciones cooperativas con los demás agentes.

Es posible identificar agrupaciones y alianzas estratégicas entre empresas transnacionales en industrias de tecnologías claves. Dichas agrupaciones pueden ser consideradas como nuevos "oligopolios tecnológicos", cuyas interrelaciones de cooperación son variables y crecientes en el tiempo, en particular en las áreas de la TI, la microelectrónica y la biotecnología<sup>54</sup>. El aumento de las redes comprende agrupaciones a nivel nacional, regional, y también entre los polos de la tríada. En este contexto, la capacidad de innovación, control y cautiverio de las nuevas tecnologías por parte de las redes de empresas transnacionales, puede determinar nuevas relaciones de dependencia en el sistema económico internacional<sup>55</sup>, y por lo tanto diferentes grados de integración y marginalidad de los países latinoamericanos.

El peligro del aumento de la concentración, de los oligopolios y, quizás, de los carteles tecnológicos, determina la necesidad de formular una política para la competencia no sólo a nivel nacional o regional, sino también a nivel global. En consecuencia, se requiere crear una

---

<sup>52</sup> Vaitsos señala que "los mayores productores en actividades con base predominantemente científica concentran en sus países originarios no sólo las operaciones de ID, sino la misma producción. Las IED se originan a causa de objetivos comerciales y de penetración de los mercados. La actitud general es la de mantener la independencia pero con cooperación, en particular con empresas de nivel tecnológico comparable" (Vaitsos, 1989).

<sup>53</sup> Las empresas transnacionales siguen estrategias de búsqueda de nuevos mercados dinámicos para cubrir los altos costos de inversión en ID, cooperación tecnológica complementaria, y de mutua penetración de los mercados nacionales.

<sup>54</sup> En un estudio de Hagedoorn y Schakenraad (1990), se ha calculado un incremento de la densidad (número de interrelaciones de cooperación entre empresas oligopólicas) de las redes en la industria de TI durante los años 80.

<sup>55</sup> Chesnais afirma que "la cooperación entre empresas grandes y avanzadas crea nuevas barreras formidables a la entrada en las industrias con base predominantemente científica. Se conforman así nuevas relaciones de dependencia entre sociedades y países (...) lo que podría representar en los próximos años uno de los más potentes instrumentos de desarrollo desigual en acción en la economía mundial" (Chesnais, 1988).

forma institucional global de control. Tal necesidad se agrega a aquella, ya mencionada, concerniente a la reducción de los riesgos de una neo-mercantilización de las relaciones económicas internacionales.

Por otra parte, en períodos de rápidos cambios tecnológicos se crean posibilidades de apertura de nuevos mercados y de entrada en las redes para nuevas empresas dinámicas e innovadoras<sup>56</sup>. Naturalmente, dichas oportunidades varían según los grados de desarrollo de los sistemas nacionales. Países como Brasil y México, probablemente pueden promover la inserción de sus empresas en redes tecnológicas de los polos de la triada.

Es importante recordar que la internacionalización no concierne solamente a las grandes empresas transnacionales más o menos "globales", sino también a alrededor de 35 000 empresas de menor tamaño. En dicho espacio descentralizado -poco analizado en teorías y estudios empíricos— se podrían dar y favorecer relaciones de inversiones directas, y de transferencia y cooperación tecnológica.

### 7. La nueva división internacional del trabajo y el catching-up de América Latina

Todos los fenómenos descritos anteriormente están determinando un cambio en la división internacional del trabajo —y en el desarrollo tecnológico—, así como en las oportunidades de **catching-up** de los distintos países latinoamericanos.

A causa de las nuevas tecnologías y paradigmas productivos y organizativos, pareciera que existe la tendencia a localizar la producción más cerca de los mercados finales —explotación de la organización "justo a tiempo" (**just-in-time**), minimización de las existencias en el marco de la **lean production**, integración de la ID y del diseño directamente con el **marketing** en "tiempo real", aumento de la flexibilidad productiva y de las economías de alcance—, y de los polos y redes tecnológicas. Esto tiene lugar donde existen sistemas integrados con la posibilidad de interrelaciones y sinergias, como por ejemplo entre usuarios y productores, o entre proveedores especializados e industrias de producción en gran escala, con instituciones de ID explotando infraestructuras telemáticas.

Sin embargo, las tendencias se muestran ambivalentes. La flexibilidad productiva puede favorecer también la localización de plantas más pequeñas cerca de los mercados potenciales locales descentralizados<sup>57</sup>. Por otra parte, en el caso de productos no complejos, el

---

<sup>56</sup> Por ejemplo, la Dell Computer estadounidense representa un **late-comer** -nació en 1984- con éxito en la industria de TI (The Economist, 1993). Asimismo, la empresa taiwanesa Acer Computer, actualmente entre los líderes en la producción de computadores personales, inició su actividad en 1976 con cuatro socios y 25 000 dólares de capital (The Economist, 1991). Por otra parte, Pérez y Soete destacan que durante el cambio de un paradigma tecnológico existen dos condiciones favorables para el **catching-up**, que representan una "ventana abierta" para los países que quieren entrar en industrias con base predominantemente científica: a) hay tiempo para aprender, como todos lo hacen; b) existen barreras bajas a la entrada. Sin embargo, está implícita la necesidad de que los países tengan un buen nivel de capacidad productiva, ventajas nacionales, y suficientes recursos humanos y conocimientos del nuevo paradigma (Pérez y Soete, 1988).

<sup>57</sup> Por ejemplo, Japón dirigió un flujo de IED por un valor de 11 mil millones de dólares desde 1988 hasta 1990, correspondientes a 2 494 operaciones de inversiones a Malasia, Singapur y Tailandia —en este último país se creó una planta cada 2.5 días, en 1990. Esto no fue sólo para formar una red regional de productores de piezas para ensamblaje explotando los menores costos de trabajo, sino también para producir productos finales para el mercado local en expansión (The Economist, 1991).

acercamiento a los mercados no parece prioritario. Naturalmente, las posibilidades de localización geográfica de las plantas varían según los efectos que las nuevas tecnologías tienen sobre los procesos y los productos de los diferentes sectores. Aunque la **lean production** no emplea el factor trabajo barato sino técnicos altamente calificados, existen otras producciones cuya relación entre costo de capital/tecnología y bajo costo del trabajo, favorece la explotación de recursos humanos no calificados. Un ejemplo de ello es la producción de bienes simples y homogéneos como las camisas.

Más allá de la concentración de los flujos de IED al interior de la triada en los años 80, los datos confirman que la distribución de la producción de las empresas transnacionales tiene un carácter regional. Alrededor de Japón, los Estados Unidos y la Comunidad Europea, existen agrupaciones regionales de países que reciben flujos significativos de IED provenientes de las transnacionales de los polos de la triada.

"En América Latina las transnacionales están comenzando a pasar del modelo de diferentes filiales en cada país al modelo de red regional, compartiendo las instalaciones y los servicios logísticos, gracias a las reducciones unilaterales de las barreras por parte de México, Chile y Argentina, y a acuerdos preferenciales" (The Economist, 1993).

Las compañías transnacionales tienen como objetivo la obtención de economías de escala a nivel regional. Asimismo, el mercadeo puede realizarse sobre la base de cercanías culturales y medios de comunicación regionales.

En relación con la distribución internacional de la función de ID a través de IDE y acuerdos cooperativos, el factor de atracción esencial lo constituyen los sistemas nacionales de innovación: instituciones y empresas innovadoras, servicios informáticos y de alta tecnología, infraestructuras telemáticas, y, sobre todo, recursos humanos altamente calificados y capacidad de desarrollo de conocimientos estratégicos<sup>58</sup>. Además, es importante la historia científica de los países y sus capacidades de acumular conocimientos.

Por otra parte, la internacionalización de la investigación y desarrollo (ID) depende de comportamientos estratégicos por parte de las empresas transnacionales<sup>59</sup> y de las características de los productos. El cautiverio y la concentración de los conocimientos es típico, por ejemplo, en la industria militar, aeronáutica-espacial y en la industria nuclear.

La distribución de las IED en los años 80, y las nuevas tendencias a la creación de polos, redes y sistemas sofisticados regionales, están marginando aún más a los PVD menos avanzados. Esto es particularmente evidente en el caso de África Subsahariana. Asimismo, en América Latina coexisten países y subregiones que intentan fortalecer el desarrollo tecnológico e industrial, y otras que se ven marginadas. A causa del aumento del ritmo de cambio y de la complejidad de los sistemas modernos de producción, de la disminución de la importancia del trabajo barato y de los recursos naturales tradicionales, y de la falta de un sistema nacional innovador y de mercados atractivos, aumenta el atraso de los países latinoamericanos menos

---

<sup>58</sup> En la provincia china de Taiwán, las empresas transnacionales Sony, Sharp e IBM, han creado centros de I&D para absorber las habilidades nacionales y "abrir una ventana" para los conocimientos locales (The Economist, 1991).

<sup>59</sup> Una investigación de Patel y Pavitt (1990) confirma que numerosas empresas transnacionales continúan estableciendo laboratorios de ID en la casa matriz del país originario. Sin embargo, es creciente el número de empresas que internacionalizan la actividad de ID, en particular aquellas de países industrializados pequeños, como Holanda, Suecia y Suiza.



avanzados, cuya producción está concentrada en bienes con baja dinámica de demanda <sup>60</sup> (Unger, 1988).

Por otra parte, se complica cada vez más el **catching-up** de los países latinoamericanos de reciente industrialización. En efecto, la adopción de los nuevos paradigmas productivos y organizativos aumenta el nivel de competitividad internacional que las empresas de estos países deben alcanzar para entrar en los mercados dinámicos. Actualmente, incrementar la cuota de manufacturas exportadas significa incorporar en los bienes con más valor agregado "intangibles", conocimientos, trabajo de alta calificación técnica, mayores servicios, y desarrollar capacidades de **marketing**. Además, se requiere un esfuerzo no sólo por parte de las empresas sino también de las instituciones que conforman el sistema-país. Por lo tanto, no tiene sentido la proposición: menos Estado, más mercado. Se impone, en cambio, la búsqueda de un nuevo papel para el Estado en la formación de un sistema nacional o regional innovador.

Otro desafío es la necesidad de establecer alianzas estratégicas y acuerdos de colaboración con líderes mundiales o regionales, para favorecer la asimilación de las nuevas tecnologías necesarias para competir a nivel global.

"Nunca antes, el desarrollo de las capacidades tecnológicas locales en los PVD ha asumido tanta urgencia" (OCDE, 1992).

## B. LA TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

El análisis anterior sobre el flujo de IED entre Europa y América Latina revela las tendencias y su estructura sectorial, pero no permite averiguar la calidad o eficacia de la transferencia tecnológica en cuanto aporte efectivo a las capacidades tecnológicas latinoamericanas <sup>61</sup>.

A este respecto, existen algunas hipótesis que intentan explicar el probable impacto de las diferentes modalidades de transferencia tecnológica sobre el desarrollo industrial nacional. Estas teorías enfatizan que la transferencia o adquisición tecnológica no implica su efectiva asimilación y el desarrollo de una capacidad innovadora nacional. En efecto, la operación de adquisición tecnológica debe insertarse en una estrategia deliberada de desarrollo tecnológico e industrial.

"Un desarrollo industrial saludable requiere necesariamente un proceso continuo de aprendizaje, adaptación y mejoramiento tecnológico. Si los PVD aspiran a incrementar su competitividad e insertarse en la economía mundial, éstos no deberían solamente importar y utilizar pasivamente las tecnologías" (Lall, 1992a).

---

<sup>60</sup> En particular, Unger subraya que algunas experiencias demuestran que las empresas latinoamericanas públicas y privadas no son capaces de adoptar la **lean production** y de entrar en las redes de industrias con base predominantemente científica (Unger, 1988).

<sup>61</sup> La capacidad tecnológica se refiere a los distintos recursos necesarios para generar y manejar el cambio y aprendizaje tecnológico, como por ejemplo las habilidades, conocimientos y experiencias, estructuras institucionales y nexos. El concepto de capacidad tecnológica implica "la dinámica industrial, y por lo tanto los recursos necesarios para generar y manejar dicha dinámica" (Bell y Pavitt, 1993).

## 1. La eficacia de las diferentes modalidades de transferencia tecnológica

Teniendo en mente lo señalado, las diversas modalidades de transferencia tecnológica tienen efectos diferentes sobre el grado de asimilación efectiva de tecnología. Se pueden identificar cinco canales de transferencia:

- i) Las IED —"dominación" de la empresa extranjera— y las **joint ventures** —en el sentido de participación paritaria o minoritaria de la empresa extranjera—;
- ii) Acuerdos de licencia, para obtener conocimientos sobre procesos productivos, productos, capacidad gerencial, servicios técnicos, utilización de marcas, o suministro de insumos básicos;
- iii) Adquisición de bienes de capital y conocimientos inherentes —representa el canal tradicional de transferencia de tecnología—;
- iv) Adquisición de conocimientos específicos, patentes, proyectos y otros similares, y
- v) Flujos de recursos humanos.

Si bien no existe una evaluación teórica y empírica rigurosa acerca de la eficacia de las diferentes modalidades de transferencia de tecnología, se presume que ella sería favorable a las **joint ventures** respecto de las IED, a las licencias respecto de las **joint ventures**, y a la adquisición de bienes y conocimientos respecto de las licencias. Dicha evaluación considera que la mejor modalidad para obtener el control efectivo de una tecnología es aquella en la cual la empresa nacional puede acceder a la propiedad, reduciendo así la dependencia de decisiones tomadas por agentes externos. Sin embargo, poseer la propiedad resulta inútil si la empresa no es capaz de controlar y dominar efectivamente la tecnología mediante una gestión de "desempaque" (**unpackaging**); en otras palabras, si no tiene la capacidad de descomponer y analizar los elementos del paquete tecnológico, de "hacer ingeniería al revés" (**reverse engineering**), y de aprender, adaptar y mejorar los procesos productivos o las innovaciones de productos adquiridos.

Si esa condición no se da, podrían tener efectos más positivos las IED europeas. Éstas se insertan localmente e intentan fortalecer un tejido de PYME subcontratistas, que con el tiempo puedan desarrollar su aprendizaje y una ID autónoma, y en consecuencia aumentar la competitividad y diversificar los mercados. En efecto:

"Allí donde las capacidades y habilidades son inadecuadas, las IED pueden representar, en condiciones apropiadas, el único recurso para obtener 'paquetes' de capital, tecnologías, marcas y acceso a redes internacionales" (Lall, 1992a).

Otra oportunidad se presenta en la internacionalización de las PYME europeas con tecnologías especializadas. Para acceder a mercados atractivos —como los regionales de América Latina—, ellas están interesadas en vincularse con el medio local desarrollando nuevos productos adecuados (Ernst y O'Connor, 1989).

Por otra parte, las nuevas tecnologías han generado una mayor necesidad y oportunidad de establecer nexos cooperativos entre proveedores y usuarios, y entre empresas y recursos estratégicos, conformando una red de relaciones complementarias de aprendizaje tecnológico. Los nexos cooperativos permiten un aprendizaje tanto a través de la interacción (**learning by interacting**), como de la relación con los usuarios (**learning by using**). En consecuencia, se debería buscar establecer vínculos durables para obtener servicios técnicos e intercambiar informaciones. Para las empresas latinoamericanas se trata de concretar vínculos con empresas europeas y programar una transferencia tecnológica que prevea un intercambio

durable de conocimientos. Y, así, realizar innovaciones que puedan incrementarse y que sean adaptables a los diferentes contextos, y exportables a zonas con condiciones similares —aumento del comercio tecnológico Sur-Sur.

Además de la obvia consideración sobre las "condiciones apropiadas", subsisten las suposiciones de que las IED transfieran los resultados de las innovaciones y no el proceso innovador. Y, en consecuencia, las capacidades tecnológicas de las filiales alcancen un nivel intermedio, pero no superior. Dicho efecto de "truncar la transferencia" repercute sobre los nexos con los productores e instituciones locales. De allí la lección del Japón y de algunos países asiáticos de reciente industrialización —Corea del Sur y provincia china de Taiwán— en materia de regulación y limitación de la transferencia tecnológica a través de las IED. Prefirieron la importación selectiva de bienes de capital, las formas no accionarias —licencias, acuerdos de cooperación tecnológica, flujos de recursos humanos (contratación de técnicos extranjeros, envío de técnicos nacionales al exterior), la política de "desempaquetado", y medidas de intervención pública para aumentar el tamaño de las empresas y de apoyo a la educación y a las actividades de ID<sup>62</sup>. Lall propone llamar a dicha estrategia "protección del aprendizaje tecnológico nacional"<sup>63</sup>.

"Un aporte selectivo de tecnología exterior en un proceso nacional activo de desarrollo tecnológico puede generar un crecimiento dinámico de las capacidades tecnológicas nacionales. La importación de tecnología debe, por lo tanto, dirigirse hacia aquellas actividades que se insertan en los esfuerzos locales, más bien que sofocarlos" (Lall, 1992a).

Asimismo, en la modalidad de **joint venture** se pueden identificar diferentes modelos más o menos eficaces en incorporar transferencia tecnológica. El cuadro 34 especifica los modelos de **joint ventures** (JV) con el tipo de transferencia tecnológica involucrada.

En los años 80 se produjo una mayor diversificación de los modelos de JV realizadas en los PVD. Aumentaron las JV en los sectores manufactureros orientadas a la exportación. Sin embargo, las JV orientadas al mercado interno representan todavía la mayoría (Bacelet, 1989). Por otra parte, con el aumento de las IED y de la NFI entre los polos de la tríada, se registra la aparición de un nuevo modelo de **joint venture** entre los países avanzados. Se trata de la JV orientada al desarrollo tecnológico. En consecuencia, si se comparan los modelos de JV utilizados en los PVD con los realizados entre empresas de los países avanzados, los primeros no implican transferencia de las nuevas tecnologías. Se refuerza así la tesis de la concentración de los nuevos conocimientos en algunas redes internacionales conformadas por grandes empresas de la tríada.

No obstante la relativa marginación de los PVD de la frontera tecnológica, las JV continúan representando un instrumento importante para adquirir conocimientos avanzados. Esto es especialmente válido en el campo organizativo y de **marketing**, donde se da un aprendizaje cooperativo (**learning by cooperating**). En efecto, una cooperación eficaz entre las partes abre nuevas posibilidades de innovaciones en la perspectiva del tiempo.

---

<sup>62</sup> La creación de una elevada capacidad nacional de ID para seleccionar y adoptar tecnologías externas reduce los costos de las transferencias y aumenta su eficacia (Enos y Park, 1987).

<sup>63</sup> Contrariamente a la experiencia japonesa, Singapur depende considerablemente de las IED, para las cuales ha creado un clima favorable. Sin embargo, como dicho país es una ciudad-estado, su estrategia no constituye un modelo adaptable a las características de los países latinoamericanos.

Cuadro 34  
**MODELOS DE JOINT VENTURE Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA INVOLUCRADA**

Modelos de joint ventures	Objetivo	Transferencias tecnológicas involucradas
1. JV orientada al mercado interno	Inserción en el mercado interno	Tecnologías maduras
2. JV <b>cost-saving</b>	Racionalización productiva y orientación a la exportación */	Tecnologías intensivas en trabajo y orientadas a la producción de componentes y piezas (última fase del ciclo del producto)
3. JV orientada a las materias primas	Explotación de recursos naturales	Tecnologías extractivas, de proceso, organización y distribución
4. JV orientada al desarrollo tecnológico	Adquisición de técnicas complementarias	Nuevas tecnologías

Fuente: Elaboración de los autores de la clasificación de Bacelet (Bacelet, 1989).

\*/ Por ejemplo, éste es el modelo de las **joint ventures** realizadas por empresas estadounidenses y mexicanas orientadas a la explotación en el mercado norteamericano.

## 2. El acceso a las modalidades de transferencias tecnológicas

En primer lugar, el acceso a las diversas modalidades de transferencia de tecnología no está abierto a todos los PVD, ya que depende del tamaño del mercado y de las condiciones macroeconómicas del país receptor. Los países menos avanzados que no poseen recursos estratégicos —por ejemplo petróleo o mercados—, no están en condiciones de imponer regulaciones y negociar términos de transferencia restrictivos con las empresas transnacionales. Por otro lado, en los años 80, a causa de la crisis de la deuda, de la reducción de los precios relativo de los insumos básicos, de las presiones proteccionistas de los países de la OCDE, "para muchos PVD continuar con políticas de "desempaque" tecnológico y favorecer acuerdos tecnológicos y **joint ventures** para adquirir tecnología manteniendo el control de la propiedad, se convirtió en un lujo difícilmente sostenible" (Bacelet, 1989). De allí el cambio de los países latinoamericanos hacia la adopción de políticas más liberales para atraer IED y aumentar la orientación de la economía hacia las exportaciones.

En segundo lugar, la posibilidad de escoger la modalidad de transferencia de tecnología depende del grado de desarrollo de los recursos humanos y del sistema industrial y tecnológico de los países receptores. La capacidad de hacer "desempaque" y de explotar las licencias requiere un nivel considerable de habilidades y capacidades tecnológicas. En efecto, la frecuencia de concesión de licencias está relacionada positivamente con el grado de industrialización de los países.

Más aún, se podría sostener la hipótesis de una relación directa entre el nivel de las capacidades tecnológicas y la complejidad de las modalidades de transferencia tecnológica

(Ernst y O'Connor, 1989). Niveles bajos de capacidades implican, naturalmente, escasas habilidades de adquisición tecnológica y una actitud pasiva. Simplificando, las IED representan una modalidad de transferencia poco compleja y una actitud pasiva, mientras que una alianza estratégica supone un alto grado de complejidad y una actitud activa. Por otra parte, al interior de cada modalidad se pueden identificar grados diferentes de complejidad en la negociación, descomposición del paquete tecnológico en diversos elementos y su transferencia más o menos durable, con la inclusión de servicios técnicos conexos.

Sin embargo, la relación puede aparecer como una tautología o como un círculo vicioso: los países pobres están capacitados para asimilar solamente las tecnologías simples. No obstante lo anterior, Corea del Sur, por ejemplo, a pesar de que en los años 50 era un país pobre, logró desarrollar sus capacidades tecnológicas y diseñar una política industrial eficaz <sup>64</sup>. En este sentido, parece ser de gran importancia la presencia de una clase político-técnica y de instituciones públicas y privadas dinámicas, cooperativas, y capaces de manejar los cambios económicos y tecnológicos (Enos y Park, 1987).

En tercer lugar, la evaluación de las modalidades de transferencia debe tener en cuenta las variables tecnológicas. En efecto, la asimilación de las nuevas tecnologías tiene características y oportunidades diferentes comparada con la asimilación de los viejos conocimientos. Por ejemplo, la estrategia imitativa japonesa tuvo éxito con tecnologías relativamente simples, mientras que hoy día la "ingeniería al revés" constituye una operación difícil a causa de la complejidad de las nuevas tecnologías. En consecuencia, la transferencia de tecnología a través de la importación de bienes de capital no es posible si el país no posee una elevada capacidad de "desempaque" y las necesarias habilidades técnicas y científicas. Por otra parte, las grandes empresas que desarrollan y controlan dichas tecnologías en los sectores con base predominantemente científica y de producción en gran escala, parece que prefieren la IED a las licencias.

"Dichas características ayudan a explicar por qué actualmente la acumulación de capacidad productiva <sup>65</sup> en los PVD ha llevado a una más limitada y desigual acumulación de capacidades tecnológicas respecto a períodos históricos precedentes: la capacidad productiva constituye una inducción menos automática y directa para la capacidad de generar y manejar el cambio tecnológico" (Bell y Pavitt, 1993).

Esta proposición de Bell y Pavitt es importante. Destaca que, con las nuevas tecnologías, poseer una buena capacidad productiva no significa tener la capacidad de innovar. Por consiguiente, en un mundo donde los cambios son veloces y están en ventaja las "economías rápidas", un país que tiene buenas capacidades productivas pero que no sabe aprender no está en condiciones de aumentar la eficiencia dinámica y la competitividad internacional. Por lo tanto, la política de desarrollo de las capacidades tecnológicas debe incrementar las relaciones de aprendizaje, los nexos internacionales y nacionales entre empresas y centros de investigación y científicos, los nexos entre productores y usuarios, la capacitación de los recursos humanos, y la difusión y aumento del factor educativo.

---

<sup>64</sup> "Lo que hay que admirar de los gobiernos asiáticos es su manejo económico iluminado, y en particular la capacidad de conferir estabilidad y previsibilidad a las políticas económicas, de elevar la competitividad internacional y de distribuir el ingreso con equidad" (The Economist, 1991).

<sup>65</sup> La capacidad productiva incorpora los recursos utilizados para producir los bienes industriales con un nivel dado de eficiencia y de combinación de insumos: bienes de capital, habilidades de la fuerza de trabajo, características de los productos, sistema organizativo. La capacidad productiva es un concepto estático, mientras que la capacidad tecnológica es un concepto dinámico (Bell y Pavitt, 1993).

La creciente intensidad de conocimientos en las nuevas tecnologías, en los procesos productivos y productos innovadores, como también su creciente especialización y la necesidad de integrarlos a través de relaciones sistémicas, reducen la importancia de la transferencia material y determinan la necesidad de tener acceso a conocimientos intangibles y tácitos, y a relaciones durables con comunidades científicas y empresariales. En consecuencia, las empresas latinoamericanas deben tener como objetivo explícito no sólo la adquisición de bienes de capital avanzados, sino también la obtención de servicios tecnológicos en el mediano plazo, a través de acuerdos de cooperación tecnológica. Además, se subraya la importancia de los conocimientos intangibles tácitos, es decir, no codificados en manuales, proyectos o publicaciones, sino incorporados en las personas e instituciones. Dicha característica hace relevante la transferencia tecnológica a través de la movilidad de los recursos humanos y los acuerdos de cooperación institucionales.

Finalmente, las variables tecnológicas definen cuatro casos diferentes de transferencia tecnológica. El esquema explicativo (cuadro 35) fue ideado por Pavitt (Pavitt, 1984) y hace referencia a la taxonomía sectorial ya utilizada.

En los sectores tradicionales, la transferencia se realiza mediante la importación o adquisición de bienes de capital y otros insumos de servicios técnicos conexos, y se presenta dominada por proveedores especializados.

En los sectores de producción de gran escala, las empresas obtienen tecnologías a través de la importación o adquisición de bienes de capital y licencias de conocimientos; mejoran las tecnologías mediante operaciones de ingeniería al revés y la función de ID, y establecen nexos durables con proveedores especializados.

En los sectores con base predominantemente científica, las transferencias mediante la importación de bienes de capital requieren una elevada capacidad de ingeniería al revés y de ID, mientras que los intercambios de conocimientos estratégicos a través de alianzas y acuerdos cooperativos, y flujos de recursos humanos e institucionales, tienen más relevancia.

Cuadro 35  
**CLASIFICACIÓN TECNOLÓGICA DE LAS INDUSTRIAS**

Características	Tradicional	Industria		Proveedores especializados
		En gran escala	Con base científica	
Bienes típicos	Manufacturas tradicionales (textiles, vestuario, madera, etc.)	Materiales en gran cantidad (acero, vidrio) Bienes de consumo durables	Electrónica y eléctrica Química	Bienes de capital Equipos Software
Tamaño de empresas	Pequeño	Grande	Grande	Mediano/ Pequeño
Tipos de usuarios	Sensible al precio	Sensible al precio	Sensible a precio y calidad	Sensible a la calidad
Principal objetivo de las actividades tecnológicas	Reducción de costos Diseño para "nichos" de mercado	Reducción de costos y mejoramiento del producto	Reducción de costos, innovación y mejoramiento del producto	Innovación y mejoramiento del producto
Principal e inmediata fuente de cambio tecnológico	Proveedores	Ingeniería de proceso, producción y diseño	ID de la empresa	Diseño y desarrollo
Principales canales de imitación y de transferencia tecnológica	Adquisición de equipos y servicios	Adquisición de equipos Licencias de conocimientos Ingeniería al revés	Ingeniería al revés ID	Ingeniería al revés Aprendizaje de usuarios avanzados
Principales fuentes de acumulación tecnológica	Aprendizaje de la producción Servicios consultores	Aprendizaje de la producción Proveedores y diseño	Investigación básica Ingeniería de la producción y diseño	Usuarios avanzados
Principales direcciones de la acumulación tecnológica	Procesos y equipos anexos Diseño del producto Organización de la producción	Tecnología de proceso y equipos correlados	Productos anexos a las tecnologías	Desarrollo de los productos
Principales métodos de protección contra las imitaciones	No técnicos ( <b>marketing</b> y marcas)	Secreto del proceso Atraso en la curva de aprendizaje e imitación	Patentes de los conocimientos de ID Atraso en la curva de aprendizaje e imitación	Patentes de los conocimientos de diseño Conocimiento de las necesidades de los usuarios

Fuente: Bell y Pavitt (1993).

En el sector de los proveedores especializados, las empresas pueden aprender por medio de la ingeniería al revés y de los nexos durables que se establecen con usuarios avanzados.

A partir de este esquema es posible identificar las medidas de transferencia de tecnología. Se reitera, por consiguiente, la necesidad de analizar en primer lugar la industria y los recursos nacionales. Esto, con el objeto de detectar las demandas de tecnología y las posibles modalidades de transferencia, frente a una oferta cada vez más diversificada pero con diferentes oportunidades de acceso.

### 3. La intervención gubernamental

La formulación e implementación de una política de desarrollo de un sistema tecnológico innovador requiere de un esfuerzo público y privado integrado.

"Existen responsabilidades insoslayables para las entidades públicas en un esquema de concertación estratégica con el sector privado" (CEPAL, 1990).

Un análisis de la tarea pública en las diversas fases de incorporación tecnológica fue realizado por Enos y Park en el caso de Corea del Sur. Abarcó los sectores petroquímicos, del acero y hierro, de los bienes de ingeniería pesada, y el sector textil (Enos y Park, 1987).

Los autores destacan cómo la acción gubernamental ha sido determinante en las fases iniciales y finales del proceso de incorporación de tecnología externa. En la fase de planificación e investigación, el gobierno coreano estableció nexos con las industrias para la definición de objetivos de producción sectoriales. Esto permitió a los empresarios proyectar la demanda esperada para sus bienes e identificar las necesidades tecnológicas. Es conveniente recordar que la credibilidad es un requisito indispensable para que la planificación tenga éxito. Y esto lo da, por un lado, la capacidad de investigación de los sectores industriales y las condiciones macroeconómicas y, por otro, la cooperación entre el gobierno y los representantes industriales para concertar objetivos de interés nacional. La planificación incluye la definición de la estructura industrial por sector y los mecanismos para garantizar el cumplimiento de los objetivos tecnológicos.

Antes de culminar la fase de negociación con los proveedores externos, el gobierno coreano investigó acerca de las empresas productoras de las tecnologías requeridas. Finalmente, la selección se basó más en el conocimiento de los sujetos empresariales externos y en la definición de las condiciones de transferencia, que en el tipo de tecnología, ya que todas ellas eran similares.

Las negociaciones comenzaron con todos los posibles proveedores. Sucesivamente fue aumentando la exigencia con las condiciones de transferencia hasta que quedó sólo una empresa extranjera interesada. De tal modo se aseguró la transferencia en las mejores condiciones posibles para el país.

En orden de prioridad, las condiciones de la transferencia fueron: bajos costos de adquisición, rápida transmisión del **know-how**, rápido logro de la plena capacidad productiva, y provisión de servicios auxiliares, tales como concesión de financiamientos internacionales, formación de ingenieros, técnicos y administradores, conocimiento de canales de mercado, capacidad de construcción e instalación de bienes de capital. Asimismo, se lograron mejoramientos tecnológicos e innovaciones sucesivas, control del gobierno sobre la administración interna de las empresas operadoras en Corea, adquisición de conocimientos financieros y de **marketing**, localización de las industrias, y propiedad mayoritaria por parte



de agentes nacionales. El gobierno coreano decidió establecer nexos durables con los proveedores extranjeros que satisficieron pulcramente estas condiciones.

La intervención pública se encaminó también a la búsqueda de financiamientos externos, con el objetivo de:

"asegurar que el equipo adquirido con una escasa disponibilidad de divisas permita la máxima tasa de producción" (...) "En conclusión, el caso coreano demuestra cómo en materia de planificación y negociación el gobierno coreano intervino con considerable perspicacia y con resultados favorables" (Enos y Park, 1987).

El análisis de Enos y Park puede tener también interesantes sugerencias para los servicios exteriores, puesto que la transferencia tecnológica se realiza con eficacia a través de la coordinación y sincronización de las actividades de los diferentes entes gubernamentales.

### C. EUROPA EN LA COMPETENCIA INTERNACIONAL Y LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA COMUNITARIA CON AMÉRICA LATINA

El logro de la aspiración de la Unión Europea de transformarse en un polo integrado de influencia política y económica a nivel internacional, se relaciona directamente con su capacidad de coordinación y armonización de las políticas de los estados miembros y, más aún, con la capacidad de transferir las competencias nacionales al nivel comunitario. Contrariamente a lo experimentado en el sector agropecuario, en los campos industrial y tecnológico parece prematuro hablar de una efectiva convergencia de políticas. Por lo tanto, resulta evidente que la estrategia europea de integración regional —sin tener en cuenta los progresos realizados por cada uno de los estados miembros— se encuentra atrasada respecto de alcanzar una elevada capacidad innovadora, equiparable a la de los Estados Unidos y Japón.

No obstante lo anterior, se estima que la etapa más reciente del proceso de integración —el Mercado Único iniciado en 1993— modificará al menos algunas de las relaciones gobierno/empresa más "atrincheradas" en el plano nacional, y permitirá que las políticas e instituciones comunitarias encargadas de apoyar el desarrollo tecnológico tengan un papel más importante que en el pasado (Archibugi y Pianta, 1992). Si prevalece la idea de una Europa "abierta" sobre aquella de una Europa "fortaleza", es válido suponer que esta mayor supranacionalidad contribuirá a dar más coherencia a la política de cooperación tecnológica con los países extra-comunitarios. Por lo tanto, en la medida que América Latina logre avanzar en la construcción de una capacidad propia de innovación tecnológica, este escenario podría tener importantes implicaciones para la región, en cuanto a una mayor y más eficaz cooperación tecnológica por parte de la UE.

#### 1. Del monopolio al oligopolio tecnológico

A nivel mundial, el escenario económico, industrial y tecnológico está dominado por tres actores: los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, la llamada tríada del poder. El indicador utilizado tradicionalmente para medir el esfuerzo que los países realizan en materia de innovación tecnológica es el gasto en investigación y desarrollo (ID) (véase el cuadro 36).

Cuadro 36  
**EL GASTO INTERNO BRUTO EN ID (GBID). 1991**  
*(Millones de dólares)*

País	GBID	GBID en porcentaje del PIB
Alemania	34 813	2.58
España	4 343	0.87
Francia	25 196	2.42
Italia	13 446	1.38
Países Bajos	4 902	2.00
Reino Unido	20 178*	2.22*
<b>Total países miembros CEE</b>	<b>107 645</b>	<b>1.96</b>
Estados Unidos	154 348	2.78
Japón	71 994	3.04

Fuente: OCDE, 1993.

\* El dato presentado se refiere a 1990.

En efecto, los sistemas nacionales de estos tres polos económicos ostentan la supremacía en el campo de la innovación tecnológica. Esto, a su vez, se refleja en los mercados mundiales por medio de una intensa competencia internacional. Cabe mencionar, además, que los países asiáticos de reciente industrialización —Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y provincia china de Taiwán— están irrumpiendo con bastante fuerza en esa competencia y, en algunos casos, amenazando el liderazgo de la tríada.

El proceso de readecuación de la jerarquía internacional que se ha dado al interior de la tríada durante las últimas décadas, se ha manifestado en la pérdida relativa de predominio de la economía estadounidense y la consecuente supremacía japonesa en varios de los sectores más dinámicos del comercio internacional. La Comunidad Europea, por su parte, se presenta todavía como un polo fragmentado, aunque con un líder, Alemania, que es bastante activo en el campo tecnológico.

Las causas y los efectos del éxito japonés y de la decadencia norteamericana constituyen uno de los temas más estudiados en los últimos años. Entre estos análisis merece la pena citar el que ve en la versión japonesa del capitalismo empresarial cooperativo una capacidad arrolladora para superar los progresos alcanzados por el capitalismo empresarial competitivo adoptado por los Estados Unidos (Mortimore, 1992a). Cabe argüir además que Japón, igual que Alemania, al no dedicarse en forma prioritaria —como los Estados Unidos— a la industria militar, tendió a especializarse con éxito en las producciones de bienes de consumo y de capital.

Más aún, las diferencias internacionales en el nivel y tendencia de las actividades tecnológicas —en los sectores con alta intensidad de ID y en la industria automotriz— están correlacionadas con las diferencias internacionales en el énfasis que se le concede a los beneficios de corto plazo, al grado de participación de las altas esferas administrativas en las

políticas tecnológicas de las empresas, y a la política de pocas grandes sociedades (Pavitt y Patel, 1988). Los autores afirman que la distinción esencial es entre sistemas nacionales tecnológicamente dinámicos y tecnológicamente miopes. Los primeros —Japón, Alemania y Suecia— tienen en cuenta las características acumulativas, irreversibles y de incertidumbre de las actividades tecnológicas. En ese sentido, el sistema financiero de dichos países es más propenso a conceder financiamientos de largo plazo; las altas esferas administrativas de las empresas están menos condicionadas por la explotación comercial en el corto plazo, y los trabajadores poseen la habilidad de acumular conocimientos a través de la producción y la utilización de las tecnologías avanzadas. Por el contrario, los sistemas miopes —Estados Unidos y Gran Bretaña— tienden a evaluar la inversión tecnológica como cualquier otra, con referencia a la ganancia esperada en el corto plazo y respecto a un mercado específico ya dado <sup>66</sup>.

En este punto, sin embargo, es necesario precisar que los cambios registrados en la jerarquía internacional de la tríada en materia tecnológica, son relativos. En efecto, aunque existe una opinión bastante generalizada respecto de la pérdida de competitividad de la industria estadounidense, el mismo Japón —mediante un estudio de la agencia de planeación económica, titulado **A Technology Forecast for the 21th Century**— reconoce la supremacía de los Estados Unidos en numerosos sectores de tecnología avanzada. Por el contrario, resulta evidente la ventaja tecnológica de Japón con relación a la CEE (véase el cuadro 37).

En síntesis, se puede afirmar que en las última dos décadas se pasó de una hegemonía tecnológica con indiscutible liderazgo de los Estados Unidos, a una estructura de relaciones de tipo oligopólico, con algunos países que modifican la frontera tecnológica y que poseen el poder de influenciar las futuras orientaciones de la innovación.

No cabe duda que esta nueva estructura está generando una serie de efectos en la gestión de las relaciones económicas internacionales de los países latinoamericanos. Los Estados Unidos, el socio tradicional en materia de comercio y de flujos financieros y tecnológicos, no logra mantener el ritmo impuesto por Japón en algunos sectores actualmente claves para la economía en su conjunto, como son la electrónica, los semiconductores y otros similares.

Lógicamente, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, esta situación implica la absoluta necesidad de diversificar sus relaciones económicas internacionales. Se trata, por consiguiente, de superar la lógica de los bloques verticales en el sistema de relaciones internacionales, para insertarse en una más flexible. Esto permitiría a la región alcanzar un cierto grado de autonomía político-económica respecto a los Estados Unidos, y una mayor capacidad de diálogo con otras naciones desarrolladas y dinámicas para poner en práctica iniciativas en el campo económico, en general, y tecnológico, en particular.

---

<sup>66</sup> En forma análoga, Mandeng y Fajnzylber identifican a los ganadores y perdedores en materia de comercio exterior durante los años 80. El segundo autor analiza también el comportamiento de los principales productos en juego, para distinguir entre productos que incrementan su participación en el mercado mundial y aquellos que experimentan una reducción. "Los países ganadores —Japón, Portugal, Canadá, Italia, Grecia, Alemania y Francia— son capaces de aumentar su participación en el mercado con productos dinámicos (situación óptima, propia de las estrellas nacies) o con productos de menor dinamismo (situación de vulnerabilidad, propia de las estrellas en decadencia). A la inversa, los países perdedores —Nueva Zelanda, Países Bajos, Gran Bretaña, Australia y Estados Unidos— pueden registrar una disminución de su participación en el mercado con productos dinámicos (situación definida como de oportunidades perdidas) o con productos de menor dinamismo (situación llamada de retirada)" (Mortimore, 1992a).

Cuadro 37  
**NÚMERO DE TECNOLOGÍAS EN LAS CUALES SE POSEE VENTAJA O PARIDAD**

Áreas tecnológicas	Comparación Japón/EE.UU.			Comparación Japón/CEE		
	Desarrollo paritario	Ventaja EE.UU.	Ventaja Japón	Desarrollo paritario	Ventaja CEE	Ventaja Japón
Informática y electrónica	6	2	6	0	1	13
Nuevos materiales	2	10	4	3	6	7
Ciencias de la vida	4	4	0	0	0	8
Energía	1	3	3	1	2	4
Automatización industrial	0	6	3	0	4	5
Comunicaciones	5	3	1	1	1	7
Transporte	1	7	9	3	8	6
Uso de ambientes naturales	2	5	6	1	3	9
Medio ambiente	4	3	1	4	2	2
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>43</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>26</b>	<b>61</b>

Fuente: *Technology Review*, (1991).

## 2. Modelos de especialización productiva y tecnológica de la tríada

La elevada capacidad innovadora de Japón en el campo tecnológico y la consecuente irrupción de sus productos en los mercados internacionales, ha afectado profundamente los modelos de especialización productiva y tecnológica de los Estados Unidos y de los países europeos durante las dos últimas décadas<sup>67</sup>. Este hecho irrefutable hace necesario examinar, en primer lugar, aunque brevemente, la evolución de los modelos japonés y estadounidense de especialización, tomando como base el desempeño de su comercio exterior<sup>68</sup> (véanse los cuadros 38 y 39).

<sup>67</sup> El caso del sector de la electrónica de consumo en los Estados Unidos constituye un ejemplo representativo de dicha argumentación. En efecto, a causa de la irrupción japonesa y de la escasa competitividad estadounidense, de los 27 grandes productores de radios y televisores estadounidenses del pasado, actualmente existe sólo la empresa Zenith. Hoy, las empresas transnacionales japonesas dominan el sector de las nuevas generaciones de la electrónica de consumo -videocámaras, videograbadores, **compact-disc**, **walk-man**, etc.

<sup>68</sup> La clasificación de los productos tomados en consideración es la ideada por Pavitt.

Cuadro 38

## PARTICIPACIÓN DE ALGUNOS PAÍSES Y ÁREAS SELECCIONADAS EN EL COMERCIO MUNDIAL POR GRUPOS DE PRODUCTOS.

## CLASIFICACIÓN PAVITT

*(Relación porcentual de las exportaciones de un país o área en las exportaciones mundiales)*

País o área	Manufacturas		Tradicionales		De producción en gran escala		Proveedores especializados		Con base predominantemente científica	
	1970-1974 *	1985-1989	1970-1974	1985-1989	1970-1974	1985-1989	1970-1974	1985-1989	1970-1974	1985-1989
Estados Unidos	13.4	11	7	5.1	11.4	9.1	20.6	12.8	26.9	21.2
Japón	9.2	12.1	7.8	4.5	12.1	14.7	7.2	15.3	8.7	16.2
CEE (12 países)	48.4	43.7	50.2	42.8	46.3	43.2	56.5	50.2	46.3	37.9
Alemania	15.1	13.9	21.1	10.6	15.1	14.7	25.1	21.1	16.4	12.4
Francia	7.4	6.6	7.2	5.3	7.3	6.7	7.1	6.1	7.1	6.8
Reino Unido	7.5	5.6	8.1	4.3	6.5	5.1	9.7	6.8	9.8	7.2
Italia	7.5	5.6	8.1	4.3	6.5	5.1	9.7	6.8	9.8	7.2
Países asiáticos de reciente industrialización	2.7	7.6	7.3	15.4	1.6	5.2	1.2	3.7	1.7	8.8

Fuente: Guerrieri, (1993).

\* Valor promedio en cada período.

Cuadro 39

## BALANZA COMERCIAL DE ALGUNOS PAÍSES Y ÁREAS SELECCIONADAS EN LOS GRUPOS DE PRODUCTOS.

## CLASIFICACIÓN PAVITT

*(Balanzas comerciales estandarizadas expresadas como porcentajes del comercio total en cada uno de los productos considerados)*

País o área	Manufacturas		Tradicionales		De producción en gran escala		Proveedores especializados		Con base predominantemente científica	
	1970-1974 *	1985-1989	1970-1974	1985-1989	1970-1974	1985-1989	1970-1974	1985-1989	1970-1974	1985-1989
Estados Unidos	-0.88	-8.08	-8.01	-16.07	-5.35	-11.39	12.75	-2.94	15.95	1.88
Japón	5.53	7.72	4.32	-0.41	8.74	10.14	4.42	12.82	4.33	12.41
CEE (12 países)	7.41	4.13	5.21	1.57	7.89	3.93	19.11	14.55	6.04	0.19
Alemania	5.49	4.51	-0.02	-0.02	5.75	5.61	18.25	13.41	8.19	3.02
Francia	0.82	-0.11	0.88	-1.72	1.19	0.21	-0.31	-0.59	-0.45	0.31
Reino Unido	0.57	-1.19	-0.34	-3.04	0.82	-1.33	4.15	0.47	3.42	-0.23
Italia	1.09	0.91	5.09	6.58	0.41	-1.16	2.29	4.23	-0.06	-0.95
Países asiáticos de reciente industrialización	-0.51	1.08	3.49	8.42	-1.04	-0.02	-2.76	-3.44	-2.23	-0.31

Fuente: Guerrieri, (1993).

\* Valor promedio en cada período.

Los datos muestran como, en lo que concierne al conjunto de productos manufacturados, la participación del Japón en las exportaciones mundiales y el superávit de su balanza comercial registraron un aumento significativo en las dos últimas décadas. En forma desagregada, se evidencia el desempeño sobresaliente de la industria japonesa en los sectores con base predominantemente científica —electrónica— y de proveedores especializados —ingeniería mecánica. En los sectores tradicionales —textil, vestuario, cuero y calzado—, en cambio, los déficit crecientes a finales de los años 80 indican un relativo abandono de éstos por parte de los empresarios nipones.

La consecuencia lógica del avance japonés en el comercio mundial de manufacturas ha sido la reducción de la participación de los Estados Unidos y de los países europeos. El primero experimentó una fuerte disminución, siendo el grupo más afectado el de proveedores especializados —máquinas herramientas. En él, la industria estadounidense registró una caída de competitividad en los años 70 y en los 80. Asimismo, los sectores tradicionales experimentaron una reducción de participación en las exportaciones mundiales y un déficit comercial creciente. Mientras tanto, las industrias de producción en gran escala enfrentaban un déficit comercial en aumento durante los años 80. El único grupo de productos que mantuvo superávit en la balanza comercial fue el de base predominantemente científica —productos electrónicos. Sin embargo, acusó una drástica reducción de su participación en el mercado durante las dos últimas décadas.

En lo que respecta a la CEE, quienes investigan los modelos de comercio y especialización de los mayores países industrializados están de acuerdo en que no hay rasgos claros, caracterizándose por los puntos de fuerza y debilidad distribuidos a través de los sectores y los estados miembros (Guerrieri, 1993; Archibugi y Pianta, 1992). La participación de los países de la CEE en las exportaciones mundiales de manufacturas registró una disminución relativa, si se compara la situación de comienzos de los años 70 con la de finales de los 80. Aunque los superávit de las balanzas comerciales de las manufacturas se redujeron, continuaron manteniendo valores elevados (véanse los cuadros 38 y 39). Esta evolución general de la competitividad europea, sin embargo, difiere significativamente según se considere cada uno de los países miembros o cada grupo sectorial. En efecto, el buen desempeño del comercio de Alemania e Italia contrasta con los resultados más inciertos de Francia y, en particular, con el comportamiento negativo del comercio del Reino Unido.

La posición competitiva de la CEE en los sectores de proveedores especializados —ingeniería mecánica— ha sido fuerte en el pasado y lo siguió siendo en la década de 1980. Esto último debido a los buenos resultados de Alemania e Italia. Por el contrario, las competitividades de Francia y especialmente la del Reino Unido se deterioraron notablemente.

Asimismo, la posición competitiva de la CEE se mantuvo sólida en las industrias de producción en gran escala, a pesar de la reducción de las participaciones en los mercados internacionales. Esta situación se atribuye también a la disparidad de los desempeños comerciales de los mayores países miembros de la CEE. Alemania, en particular, conserva una elevada competitividad en estos productos, y también Francia logró un superávit comercial durante una buena parte del período considerado. En contraste, el Reino Unido e Italia vieron disminuir drásticamente la suya.

La posición competitiva europea en los productos tradicionales sufrió una aguda disminución, de la cual se beneficiaron los países asiáticos de reciente industrialización. El deterioro afectó al Reino Unido, Francia y, en menor medida, Alemania. Italia, en cambio, fortaleció su posición en sectores tradicionales como vestuario y calzado.

Finalmente, en los sectores con base predominantemente científica los países de la CEE tuvieron un desempeño negativo. La posición competitiva de la CEE, que era fuerte a comienzos de los años 70, experimentó una drástica caída durante la década de los 80 en lo referente a participación en el mercado y balanza comercial. Este deterioro afectó a todos los países de la Comunidad —incluyendo a Alemania— y se puede explicar casi en su totalidad por la pérdida acentuada de competitividad de la CEE en la gran mayoría de los sectores de la electrónica <sup>69</sup>.

Más específicamente, la industria europea ha mantenido ventajas comparativas elevadas en numerosos sectores de la industria química y mecánica, pertenecientes a los grupos de producción en gran escala y al de proveedores especializados, respectivamente. La especialización de la CEE se incrementó en los productos químicos y farmacéuticos <sup>70</sup>, productos de caucho, metales básicos e ingeniería mecánica —máquinas herramientas, maquinaria para industrias especializadas— (Guerrieri y Sassoon, 1990). Cabe recordar que estos últimos son bienes de capital vitales para la inmensa mayoría de las industrias manufactureras.

Contrariamente a las anteriores áreas de sólida competitividad, los modelos de especialización de los países de la CEE revelan una tendencia declinante en los sectores tradicionales. Sobre todo en los con base predominantemente científica, en especial en microelectrónica y en el área de tecnología de la información. Estas debilidades no deben subestimarse, dado que, como se explicó en el anterior capítulo, los productos de la electrónica representan actualmente un factor de producción esencial para la totalidad de los sectores de una economía que aspire a alcanzar niveles de competitividad internacional. La constante y acelerada evolución tecnológica en dichos sectores hace que recuperar el atraso se convierta en una empresa de mediano y largo plazo, costosa y arriesgada. Es así como será necesario un esfuerzo significativo en materia de ID, que se caracterice por su largo alcance, selectividad, y sinergia con el sistema nacional, a fin de generar las externalidades necesarias para avanzar en el desarrollo tecnológico.

Por otra parte, cabe señalar que Europa ha conquistado una posición de ventaja comparativa en algunos sectores de tecnología avanzada. Es el caso de la energía nuclear —aunque en este campo las perspectivas de crecimiento del mercado no se presentan especialmente favorables— y del sector aeroespacial. En este último, cabe mencionar los proyectos Airbus, Ariane, los satélites europeos y Hermes, la nave espacial europea.

Tal como se ha señalado anteriormente, el análisis realizado hasta el momento esconde las diferencias significativas que separan a los modelos de especialización productiva y comercial de cada uno de los países miembros de la CEE. A continuación se presenta un análisis

---

<sup>69</sup> Hoy por hoy, la hegemonía japonesa es absoluta en el sector de los semiconductores —componentes de los computadores. Además, los productores japoneses están penetrando paulatinamente el mercado de los computadores y de los supercomputadores, junto con el de los componentes más sofisticados como los *disk drive* y los discos ópticos, que son indispensables para los computadores de alta potencia. En Europa, el mercado está dominado por las empresas estadounidenses (60%) y europeas (40%). Sin embargo, estas últimas dependen fuertemente de los componentes —microprocesadores y *disk drive*— suministrados por los Estados Unidos y Japón. En el sector de los semiconductores existen tres productores europeos —Siemens, Philips y SGS-Thomson—, y la cuota europea en el mercado mundial de los chips disminuyó del 16%, en 1978, a 9.7%, en 1988 (Sassoon, 1990).

<sup>70</sup> Las industrias química y farmacéutica europeas son sólidas y ya fuertemente concentradas. En efecto, los cuatro mayores grupos mundiales (BASF, Hoechst, Bayer e ICI) son europeos.



de estos temas en relación con las mayores economías de la CEE: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia.

Alemania ocupa una fuerte posición competitiva. Su participación en el total de las exportaciones de manufacturas —13.9% de valor promedio en el período 1985-1989— representa más del doble de la cuota de cualquier otro país europeo (véase el cuadro 38). Estos resultados pueden justificarse en presencia de un modelo relativamente estable de especialización, que continúa teniendo sus puntos de fuerza en las ventajas comparativas que posee en las industrias de producción en gran escala —especialmente automóviles, productos químicos y farmacéuticos— y de proveedores especializados —en particular, maquinaria industrial y componentes mecánicos. La firmeza consolidada de la especialización productiva y comercial alemana ha favorecido también una amplia difusión de las innovaciones tecnológicas en el conjunto del sistema de producción. Con ello ha generado una serie de sinergias entre el productor de innovaciones y los sectores usuarios de las industrias mecánica y química. Es precisamente en ese sentido que la competitividad de la industria alemana revela una relativa superioridad con relación a la de los demás países miembros de la CEE. Sin embargo, la posición competitiva de Alemania no aparece tan fuerte cuando se la compara con la de Japón, a causa de su relativa vulnerabilidad en varios sectores con base predominantemente científica, como por ejemplo el electrónico.

El Reino Unido, por el contrario, registró un desempeño negativo en su comercio exterior. El deterioro de la competitividad que caracterizó su posición en los mercados internacionales en las dos últimas décadas, responde claramente a la implementación de un modelo desfavorable de especialización en el mismo período. Los indicadores de ventajas comparativas experimentaron disminuciones considerables en los cuatro grupos de productos industriales, registrando aumentos sólo en los productos agrícolas y alimentarios, y especialmente en el sector energético (combustibles). En los últimos años ha tenido lugar una leve reversión de esta tendencia, pero ello no ha sido suficiente para modificar los resultados negativos del comercio exterior del Reino Unido.

La industria francesa, a diferencia de la alemana, está caracterizada en general por bajos niveles de especialización comercial. Ello, no obstante que en las dos décadas pasadas hubo cambios cualitativos y cuantitativos de significación en la estructura de sus ventajas comparativas. En algunos de los sectores con base predominantemente científica la competitividad francesa ha alcanzado buenos niveles, mientras que se asiste a una relativa menor especialización en los sectores tradicionales. Asimismo, de modo análogo a lo registrado a principios de los años 70, en los años más recientes los sectores de proveedores especializados no han alcanzado una sólida posición competitiva. Dichos cambios continúan, pero no han generado los resultados esperados en forma del reemplazo de las pasadas ventajas comparativas por las nuevas.

La posición de Italia se distingue en el ámbito de la CEE por una creciente heterogeneidad del modelo de especialización con respecto al resto de países miembros avanzados. El desempeño comercial de la industria italiana ha sido generalmente positivo. Esto se explica no sólo por su fuerte posición competitiva en las industrias tradicionales, sino también por el fortalecimiento de la especialización y de la competitividad en los sectores de la ingeniería mecánica (proveedores especializados) y, en particular, de la maquinaria industrial (máquinas herramientas). Esta situación es el resultado de un proceso extensivo de reestructuración industrial que comenzó a mediados de la década de 1970. Dicha reconversión se basó principalmente en la incorporación y difusión de tecnología importada, lo que permitió también el fortalecimiento de los llamados sectores maduros. En el caso italiano, sin embargo, la adquisición externa de los insumos tecnológicos tuvo como consecuencia el aumento de los

déficit y de la pérdida de especialización en numerosos sectores de base predominantemente científica, y en algunos de los de producción en gran escala, como la industria química. Esto ha generado serias preocupaciones sobre la posibilidad de inserción de estos sectores en los mercados internacionales en un plazo razonable.

### 3. El sector de los servicios en Europa

En el escenario económico internacional, la importancia de los servicios se ha incrementado en los últimos años. En efecto, éstos requieren de un grado elevado de atención pues desempeñan un papel de liderazgo, junto a las industrias tecnológicamente avanzadas, en el crecimiento de la economía mundial. Los servicios más importantes como los financieros, de telecomunicaciones y telemáticos, se están desarrollando rápidamente gracias a la innovación tecnológica. Asimismo, en las industrias tradicionales los requerimientos de servicios —programación, ingeniería y otros— aumentan, ya que su inserción en los procesos productivos es un factor determinante para la competitividad en los mercados. Por otra parte, los servicios se han vuelto más transables a nivel internacional, gracias al progreso tecnológico en materia de telecomunicaciones y transporte. En suma, la importancia de los servicios tiene que ver con los nexos que se crean entre éstos y el resto de las actividades económicas.

En la Comunidad Europea, el sector de los servicios contribuyó con el 48.2% del PIB y el 42% del empleo, en 1990. En relación con el sector manufacturero (30%), servicios del gobierno (14.5%), construcción (5.9%) y agricultura (3% del PIB), representa actualmente el sector más importante de la actividad económica comunitaria.

Por otra parte, en la Comunidad, como en gran parte del resto del mundo, los mercados de los servicios han permanecido fuertemente protegidos de la competencia. Esta situación está relacionada con tres factores principales: la naturaleza intrínseca de los servicios, las barreras que impiden el acceso, y las regulaciones gubernamentales.

El grado de competencia de los servicios en la CEE es baja en cuatro sectores, los que se presentan a continuación en orden decreciente: bancario, seguros, transporte aéreo —a menudo altamente concentrado, con excepción de algunas rutas principales— y telecomunicaciones —el más concentrado, ya que en la mayoría de los estados miembros existe una sola empresa. La competencia es elevada en tres sectores: transporte terrestre, construcción y hotelería, y es mediana en la distribución y los servicios a las empresas.

A partir de la mitad de la década de los años 80, los mercados de servicios en la Comunidad están experimentando cambios significativos debido al aceleramiento del proceso de integración regional y al progreso tecnológico. La intensidad del impacto del Mercado Único (MU) de 1993 y del cambio tecnológico en los distintos servicios, puede introducir nuevas variaciones. A este respecto, se pueden identificar tres categorías de sectores. La primera incluye aquellos en que el impacto que producen ambos cambios es elevado: banca y telecomunicaciones —sólo servicios con valor agregado. La segunda comprende a los que uno de los cambios provoca un impacto significativo, siendo el otro débil: transporte aéreo, seguros, transporte terrestre (MU 1993, impacto elevado y tecnología, débil), y telecomunicaciones —sólo servicios básicos—(tecnología, impacto elevado y MU 1993, débil). La tercera abarca a los sectores que registran un impacto débil del Mercado Único y del progreso tecnológico: servicios a las empresas, construcción, distribución y turismo.

A fin de dar una idea sobre las especializaciones productivas europeas en el sector de los servicios, se presenta a continuación un análisis del éxito comercial de los países miembros

de la CEE al interior del Mercado Único. En el sector de los transportes, dos países pequeños poseen la mayor cuota de mercado comunitario: la Unión Económica Bélgica-Luxemburgo, en el transporte marítimo (28.6%), y los Países Bajos, en los otros medios de transporte (28.5%), debido a su especialización en el transporte terrestre. Alemania dispone de la mayor cuota del mercado del transporte aéreo (20.1%). España ocupa el segundo lugar (17%), seguida de cerca por Francia (16%).

En el sector del turismo, España e Italia, en conjunto, concentran alrededor de la mitad del mercado, con 25.3% y 20.8%, respectivamente. El tercer lugar lo ocupa Francia, con una participación de 14.1%.

En el sector bancario y de los seguros, tres países disputan el primer lugar (Francia, Reino Unido y la Unión Económica Bélgica-Luxemburgo). Francia tiene una elevada participación en el mercado de los seguros (35.7%), y algo similar ocurre con el Reino Unido respecto del bancario (35.5%).

En los servicios comerciales a las empresas, los Países Bajos y la Unión Económica Bélgica-Luxemburgo, disponen de las mayores cuotas del mercado comunitario. Alemania ocupa el segundo lugar en dichos servicios, pero se caracteriza especialmente por su alta participación en el mercado de la construcción (36.4%).

Por último, el Reino Unido domina el sector de las telecomunicaciones, con una cuota de mercado del 27.4%, que se puede atribuir a los efectos de la desregulación implementada en ese país.

El comercio y las fusiones y adquisiciones, son los dos canales principales a través de los que las empresas europeas de servicios están incrementando su internacionalización. En efecto, como para la mayoría de los servicios se requiere un alto grado de proximidad entre consumidores y productores, la reestructuración de estas actividades probablemente no afecte la localización de la producción, pero puede causar cambios en la propiedad de las empresas, como consecuencia de las fusiones y adquisiciones (European Economy, 1993).

#### **4. La construcción de una política industrial común**

Es bien sabido que la política agrícola común (PAC) fue, durante treinta años, el núcleo en torno al cual se construyó la Comunidad Económica Europea. Según algunos analistas, era válido prever que en los albores del año 2000 una política industrial común (PIC) tomara el relevo, a fin de que Europa estuviera mejor preparada para enfrentar a sus principales competidores. Sin embargo, el Tratado de Maastricht no ha aportado una respuesta convincente. Se argumenta que la política industrial ha entrado oficialmente a las competencias comunitarias por la puerta estrecha, aquella reservada a los asuntos para los que rige la unanimidad. Por lo tanto, se encuentra amenazada por el derecho a veto de Gran Bretaña o de cualquier otro gobierno neoliberal.

No obstante, desde un punto de vista global, no cabe duda de que la aspiración de ver las distorsiones generadas por la PAC reproducirse en el campo industrial generadas por la PIC, no condice con la necesidad actual de hacer más transparente y eficiente el funcionamiento de los mercados mundiales. En efecto, resulta cada vez más evidente que para mantener o incrementar su competitividad, las empresas transnacionales europeas deben implementar una estrategia de planeación en el largo plazo. Y su objetivo debe ser estar presentes en todo el planeta, no sólo a través de las exportaciones sino con filiales capaces de producir y efectuar investigación en el exterior, especialmente en Japón y los Estados Unidos. Por el contrario, no se debería recurrir a las restricciones comerciales o a un comercio más administrado en las

industrias de vehículos, semiconductores y máquinas herramientas, o en otras industrias estratégicas (Mortimore, 1992a citando a Thurow, 1992).

Por otra parte, dado que sus políticas industriales obedecen a estrategias diferentes —entiéndase contradictorias—, los gobiernos europeos enfrentan dificultades para alcanzar un acuerdo unánime sobre los canales y los medios de una PIC. Es posible, sumariamente, distinguir tres: la del "capitalismo empresarial cooperativo", la del "Estado empresario", y la neoliberal de la "plataforma global".

La estrategia del "capitalismo empresarial cooperativo" se implementó en los países que, a la manera de Alemania —pero también de Suecia y, fuera de Europa, del Japón, provincia china de Taiwán y Corea del Sur—, fueron capaces de dotarse de un sólido sector industrial y especializado en algunos grandes polos de competitividad de envergadura mundial. El éxito económico de dichos países se explica por la fuerte movilización en torno a un imperativo industrial compartido que comprende: consenso social interno; enfoque cooperativo entre el Estado, las empresas, los bancos y las colectividades locales y regionales, y políticas dirigidas a crear un ambiente favorable para las empresas.

El "Estado empresario", típico del mundo latino y del que Francia presenta el modelo más perfeccionado, combina tres funciones: i) Constituye el "escudo industrial", que determina los objetivos de largo plazo del país; ii) Desarrolla una política de grandes programas, con financiamientos públicos masivos, en los "sectores del futuro" como aeronáutica, espacio, nuclear, informática y otros; iii) Apoya a las empresas mediante una política de ayudas y subsidios sector por sector (el electrónico, el nuclear y el de máquinas herramientas, por ejemplo).

Esta política está en crisis. No obstante, la próxima creación en Francia de un polo de tecnologías de punta, bautizado Thomson-CEA Industrie, y el acuerdo Bull (la mayor empresa francesa de computadores) —IBM demuestran que el Estado empresario se esfuerza por no perecer.

La tercera opción, la de la "plataforma global", ha sido escogida por las naciones que, tomando el ejemplo de Gran Bretaña y los Países Bajos, han dejado de enfatizar el papel del Estado en la definición de la política industrial. El Estado se ocupa de crear las condiciones fiscales, financieras, administrativas y sociales más propicias, a fin de atraer a los inversionistas extranjeros y, en particular, a las empresas transnacionales. Además de atraer a sus unidades de producción, esta estrategia persigue el establecimiento de la casa matriz europea de la empresa, de sus laboratorios de investigación, de sus servicios financieros, etc., y transformar al país en una plataforma de operaciones de alcance mundial para las empresas transnacionales, especialmente las estadounidenses y las japonesas.

En este heterogéneo escenario, en los últimos años las estrategias de cooperación industrial en Europa han tenido avances limitados. Se ha producido un solo intento de colaboración empresarial entre las diez industrias de la aeronáutica europea; tuvo lugar una serie de alianzas temporales, pero raramente horizontales, entre competidores, y se han realizado diversas fusiones, adquisiciones y reestructuraciones a nivel europeo y mundial. En efecto, las inversiones extranjeras directas cruzadas entre los países de la tríada se caracterizan por la preponderancia de las fusiones y adquisiciones de empresas, sobre las inversiones dirigidas a la creación de nuevas empresas (Mariotti, 1990). La explicación de este fenómeno radica en que las fusiones y adquisiciones se han transformado en un instrumento de acceso al **know-how** y a recursos complementarios, tecnológicos y de mercado —marcas, redes de distribución, y otros—, cuyo desarrollo al interior de la empresa requeriría de un largo período. En el caso específico europeo, se señala además que las fusiones y adquisiciones no representan

solamente la expresión de un proceso general de **catching-up** en relación con las otras dos potencias industriales, sino más bien son el resultado de una combinación de estrategias defensivas y de liderazgo dirigidas al fortalecimiento de posiciones tecnológicas y competitivas ya consolidadas. Los sectores objeto de la expansión europea son aquellos en los que el viejo continente mantiene una supremacía mundial. Es el caso de las especialidades químicas y farmacéuticas; de la industria instrumental, en particular óptica, médica y conexas a la mecánica de precisión; de la mecánica instrumental; de la automatización industrial, y de la industria automotriz <sup>71</sup>.

Lo anterior no significa que Europa esté inmóvil en la carrera tecnológica. Por el contrario, existe una serie de grandes proyectos, como se verá en detalle a continuación, que conforman la política tecnológica de la CEE. El objetivo de ésta es crear sinergias a nivel regional, a fin de incrementar la capacidad innovadora y por ende la competitividad en los mercados internacionales. Sin embargo, es necesario recalcar la presencia de obstáculos que dificultan la construcción de un sistema europeo de investigación tecnológica. En efecto, la CEE, aunque con un grado diferente de país a país, demuestra todavía tener dificultades en traducir en retornos económicos y comerciales sus logros científicos y tecnológicos. Igualmente, se advierte una considerable fragmentación de los esfuerzos en este campo. Desde un punto de vista financiero, el gasto de la Comunidad en ID representa apenas el 4% del total del gasto de los países miembros. Además, la coordinación de las actividades entre los proyectos nacionales, los programas comunitarios y los distintos organismos de cooperación científica europea, es bastante escasa (Ruberti, 1993).

## 5. La política de la Comunidad Europea en materia de ID

El programa marco para las acciones comunitarias en el sector de la investigación del desarrollo tecnológico, constituye la base y el instrumento principal de la política de la CEE en materia de ID. Éste define los objetivos, las prioridades y la disponibilidad de recursos financieros en un período de cinco años, lo que permite una programación de la política en esta materia <sup>72</sup>. El objetivo prioritario de ella es el fortalecimiento de la competitividad internacional de la industria europea en sectores con elevado contenido tecnológico, sobre todo en relación con los Estados Unidos y Japón.

Un criterio de suma importancia para el éxito de esta política comunitaria lo representa la concentración de los recursos. En efecto, la Comisión ha subrayado en distintas ocasiones la necesidad de desarrollar proyectos de gran tamaño y dirigidos a objetivos/tecnologías bien definidos, los denominados "proyectos de gran escala" (**large-scale projects**). Se trata, por lo tanto, de identificar las tecnologías claves, estratégicas para el conjunto de la industria y de la economía en general, concernientes al producto y al proceso, con un alto grado de multidisciplinariedad y que puedan tener plazos de desarrollo bien definidos, basados en las cuales se pueda plantear la acción de apoyo a la investigación. Es así como se enfatiza la

---

<sup>71</sup> Entre las operaciones más significativas, merece la pena mencionar Carnaud-Metal-Box, Rhône-Poulenc-Rohrer, Pechiney-American Can, Asea-Brown-Boveri, Lyonnaise des Eaux-Dumez, Renault-Volvo. En lo que respecta a alianzas con empresas japonesas, se encuentran las de ICL con Fujitsu, Rover con Honda, y Daimler-Benz-MBB con Mitsubishi.

<sup>72</sup> El primer programa marco (1983-1987) fue seguido, en septiembre de 1987, por un segundo programa marco (1987-1991). El tercer programa marco (1990-1994), cuyos dos primeros años de ejecución coincidieron con los dos últimos del segundo, fue aprobado por el Consejo de Ministros en el mes de abril de 1990.

importancia de las tecnologías típicamente genéricas, como son los nuevos materiales, la biotecnología, la electrónica y las tecnologías de proceso.

Es importante señalar, además, que para todos los programas rige el principio de subsidiariedad: "En materia de ID, todo lo que puede realizar el sector privado no debe confiarse a los organismos públicos; y todo lo que puede efectuarse a nivel nacional no debería confiarse a organismos operativos a nivel europeo" (vicepresidente de la Comisión, F.M. Pandolfi). Esto implica que la acción financiera del programa marco deberá limitarse a aquellas iniciativas científicas que se enriquecen con un valor agregado generado por la participación de varios agentes en diferentes países de la Comunidad. Una subsidiariedad efectiva requiere que las prioridades en el campo tecnológico se escojan cuidadosamente. Y también de una evaluación de los efectos de las actividades comunitarias, a fin de programar con eficacia las acciones futuras.

Por otra parte, la Comisión introdujo recientemente el principio de programación flexible, con el objeto de seguir de manera adecuada el ritmo de la evolución tecnológica. Al respecto, actualmente se encuentra en preparación el IV Programa marco, que deberá cubrir las actividades de ID comunitarias durante el período 1994-1998 y que cuenta con un presupuesto de 13 100 millones de ecu (véase el cuadro 40). El planteamiento de este último se está realizando sobre la base de las indicaciones dictadas por el Tratado de Maastricht, ya que él incluye entre las competencias comunitarias la política en materia de ID. El Tratado prescribe además la articulación del IV Programa marco en cuatro grandes capítulos (acciones): los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración; la colaboración con los terceros países y los organismos internacionales; la difusión y valorización de los resultados, y la promoción de la formación y de la movilidad de los investigadores.

Evidentemente, la primera acción es la que concentra la mayoría de los recursos. El desarrollo de los programas al interior de la CEE constituye la prioridad de la política comunitaria en materia de ID. Cabe señalar que los programas ESPRIT (tecnologías de la información) y RACE (tecnologías de las comunicaciones) concentran alrededor del 30% del total de los recursos financieros del IV Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) de la CEE. En lo que concierne al programa BRITTE/EURAM (Tecnologías industriales y de materiales) su participación en el presupuesto comunitario de IDT alcanza al 14% del total.

Por colaboración con los terceros países —segunda acción— se entiende un conjunto de actividades en el campo de la cooperación científica y tecnológica con las naciones miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio, los países industrializados extra-europeos, los de Europa central y oriental, y los en vías de desarrollo —entre éstos, los países latinoamericanos.

Cuadro 40  
**ESTRUCTURA, SECTORES DE INVESTIGACIÓN Y PRESUPUESTO POR LÍNEA DE  
 ACCIÓN DEL IV PROGRAMA MARCO DE IDT DE LA CE (1994-1998)**  
 (En millones de ecu)

<b>Primera acción</b>	10 925
Tecnologías de la información (programa ESPRIT) y de las comunicaciones (programa RACE), desarrollo de las infraestructuras de la información y de las comunicaciones:	3 900
<ul style="list-style-type: none"> <li>- tecnologías telemáticas para aplicaciones de interés general;</li> <li>- tecnologías de los sistemas integrados de información y de comunicación;</li> <li>- tecnologías de los servicios avanzados de comunicaciones;</li> <li>- tecnologías de la información.</li> </ul>	
Tecnologías industriales y de los materiales (programa BRITE/EURAM):	1 800
<ul style="list-style-type: none"> <li>- tecnologías de concepto, de ingeniería de los sistemas y de la organización humana de la producción;</li> <li>- tecnologías de los materiales, su tratamiento y reciclaje;</li> <li>- tecnologías avanzadas de propulsión;</li> <li>- investigación para la armonización de los métodos de prueba, de medida y análisis.</li> </ul>	
Ambiente:	970
<ul style="list-style-type: none"> <li>- el ambiente natural, su calidad y las transformaciones globales;</li> <li>- las tecnologías innovadoras para la protección del ambiente.</li> </ul>	
Ciencias y tecnologías de la vida:	1 325
<ul style="list-style-type: none"> <li>- biotecnología general;</li> <li>- biomedicina, salud, fármacos;</li> <li>- aplicación de las ciencias y tecnologías de la vida a la agricultura, la silvicultura, el desarrollo rural, la agroindustria y la pesca.</li> </ul>	
Energía:	2 525
<ul style="list-style-type: none"> <li>- tecnologías para una producción y utilización más adecuada y eficaz de la energía;</li> <li>- seguridad nuclear;</li> <li>- fusión termonuclear controlada.</li> </ul>	
Investigación para una política europea de los transportes:	280

Cuadro 40 (Concl.)

Investigación socioeconómica:	125
- investigación sobre los problemas de integración social;	
- investigación sobre la instrucción y la formación;	
- evaluación de las orientaciones de política científica y tecnológica.	
<b>Segunda acción:</b>	790
- cooperación científica y tecnológica en Europa;	
- cooperación científica y tecnológica con los países industrializados extra-europeos;	
- cooperación científica y tecnológica con los países en vías de desarrollo.	
<b>Tercera acción:</b>	600
- difusión y valorización de los resultados;	
- transferencia de tecnologías;	
- ambiente financiero de la transferencia;	
- servicios científicos para las políticas comunitarias.	
<b>Cuarta acción:</b>	785
- formación y movilidad de los investigadores.	
<b>Total</b>	<b>13 100</b>

**Fuente:** UR, Noticiero del Ministerio Italiano de la Universidad y de la Investigación Científica y Tecnológica, marzo 1993.

Es importante señalar que el énfasis de esta segunda acción se orientará hacia los dos últimos grupos de países. Sin embargo, los países de Europa oriental están entrando de lleno en las prioridades de cooperación tecnológica de la Comunidad. Si bien los programas dirigidos a esta región y a las naciones en vías de desarrollo son diferentes, existe una cierta competencia por los recursos financieros de la segunda acción. Éstos alcanzan a una participación del 6% en el total, lo que representa 790 millones de ecu para un período de cinco años. Dentro de los programas marco de la CEE en materia de ID, los dos únicos proyectos dirigidos hacia los países en desarrollo, incluidas las naciones latinoamericanas, son: Ciencias y tecnologías de la vida para los países en vías de desarrollo y Cooperación científica internacional. Es importante señalar que a fines de 1994 se procederá a la fusión de ambos proyectos.

La difusión y valorización de los resultados —tercera acción— corresponde a la necesidad de evitar que éstos permanezcan limitados a ambientes académicos o industriales restringidos. Por el contrario, se busca que se transformen en patrimonio común, en particular de las pequeñas y medianas empresas, generalmente excluidas de los grandes programas científicos.



En lo que concierne a la cuarta acción, corresponde al vital factor humano en la realización de los programas científicos. Es imprescindible una amplia disponibilidad de investigadores jóvenes, profesionalmente competentes y dispuestos a trasladarse de un punto a otro de Europa para optimizar las sinergias científicas.

Finalmente, cabe señalar que la Comisión Europea contribuye también al financiamiento de EUREKA, un programa independiente de investigación en el que participan 20 países europeos, incluyendo la CEE. Establecido a mediados de la década de los años 80, EUREKA concentra sus actividades de ID en proyectos más cercanos al mercado que los realizados dentro de los programas marcos de la CEE. Estos proyectos incluyen JESSI, cuya actividad comprende la investigación en materia de semiconductores, y el EUREKA audiovisual, dirigido a promover un sistema estándar para la televisión de alta definición.

Su rasgo más característico es el conocido como enfoque desde abajo hacia arriba (**bottom-up**), en que son las mismas empresas las que conciben y generan los proyectos. En ellos deben participar a lo menos dos socios de dos países pertenecientes a EUREKA. Es así como las actividades prioritarias de investigación y la mayoría de los recursos financieros provienen de las empresas y sectores involucrados.

a) *Programa Ciencias y tecnologías de la vida para los países en vías de desarrollo*

El programa cuenta con diez años de experiencia. Inició sus actividades en 1983, simultáneamente con el primer programa marco de la Comunidad (1983-1987). Su objetivo primordial es fortalecer la cooperación entre científicos europeos y de los países en vías de desarrollo, en los campos de la agricultura tropical —incluyendo el área forestal y la pesca—, la medicina, la higiene y la nutrición.

Los recursos financieros asignados ascienden a 111 millones de ecu para el período 1991-1994. El programa Ciencia y tecnología para el desarrollo 4 (STD), correspondiente al lapso 1994-1998 y que se encuentra en fase de discusión, dispondrá de 260 millones de ecu. A pesar de haberse más que duplicado el presupuesto, es evidente que se trata de una suma modesta frente a los recursos de los otros programas comunitarios de ID, y en relación con la amplitud de los problemas a tratar.

La información disponible sobre el programa en cuestión se refiere al STD 2 (1987-1991), que contaba con un presupuesto de 85 millones de ecu. Los proyectos financiados fueron 322, en los cuales participaron 630 institutos de investigación —303 europeos, 188 africanos, 70 latinoamericanos, 66 asiáticos y 3 de Oceanía— en un centenar de países.

En lo que respecta a América Latina, de los 322 proyectos realizados —179 dentro del subprograma Agricultura tropical y subtropical, y 143 en el subprograma Medicina, salud y nutrición en áreas tropicales y subtropicales— en el ámbito del STD 2, uno o más países latinoamericanos participaron en 64 de éstos, lo que equivale a cerca del 20%. La distribución de estos últimos, desde el punto de vista de los dos subprogramas, es la siguiente: 41 en el subprograma agrícola y 23 en el subprograma sanitario. Esto permite advertir que latinoamericanos y europeos otorgan un mayor énfasis a la investigación conjunta en el sector agropecuario que en el sanitario.

Los países participantes en el primer subprograma se presentan en la siguiente lista, ordenada por número de proyectos realizados: Brasil, 17; México, 9; Costa Rica, 6; Argentina y Colombia, 4; Venezuela, 2; Perú, Jamaica, Nicaragua, Uruguay, Guatemala, Bolivia, Trinidad y Tabago, y Honduras, 1. Cabe hacer notar que la suma de los proyectos no coincide con la cifra señalada anteriormente, puesto que en un proyecto pueden participar varios países. Para el

segundo subprograma, la distribución es la siguiente: Brasil, 10; Venezuela, 3; Argentina, Bolivia y Colombia, 2; México, Perú, Barbados, Panamá, Ecuador, Jamaica y Nicaragua, 1.

Como se puede apreciar, Brasil se presenta como el país latinoamericano más activo en materia de investigación agropecuaria y sanitaria en el ámbito del programa STD 2. También es digno de mención el caso de Costa Rica, país que en el subprograma agropecuario ocupó el tercer puesto después de Brasil y México<sup>73</sup>.

b) *Programa Cooperación científica internacional*

El segundo programa, denominado Cooperación científica internacional e iniciado en 1986, se presenta como una iniciativa de notable interés para los países latinoamericanos. Su radio de acción es más amplio que el de Ciencias y tecnologías de la vida en los países en vías de desarrollo. En efecto, como disciplinas incluye en general ciencias físicas, matemáticas y de la ingeniería; ciencias de los materiales; ciencias químicas; ciencias del ambiente; ciencias de la tierra; ciencias de la salud y la biomedicina; ciencias biológicas, y ciencias de la agricultura. En el ámbito de esta iniciativa, la Comunidad promueve la cooperación entre institutos de investigación de los estados miembros de la CEE y los de los países latinoamericanos, asiáticos y del área mediterránea. En este sentido, se puede hablar del establecimiento de una relación de cooperación científica de tipo bilateral. Sin embargo, los objetivos científicos y los sectores de actividad para la cooperación se establecen de común acuerdo entre la Comunidad Europea y las autoridades nacionales de los terceros países involucrados.

La participación está abierta a los sectores público y privado, pero restringida a la investigación básica o de carácter pre-industrial no relacionada directamente con la comercialización de un producto en el mercado.

El presupuesto anual de este programa asciende a 50 millones de ecu. Consta de las siguientes acciones: proyecto de investigación conjunta; pasantías post-doctorales, y seminarios-talleres.

Los proyectos de investigación conjunta constituyen la principal actividad apoyada por el programa. Permiten a los equipos de investigación la realización de un trabajo compartido en un área de interés mutuo, con cada equipo contribuyendo con destrezas, competencias o recursos complementarios.

Un mínimo de un centro de investigación de la Comunidad Europea y uno de los terceros países, deben participar en el proyecto conjunto. Es necesario que los centros participantes posean cierta experiencia en el campo de la investigación, y cuenten con un nivel adecuado de equipos e infraestructura básica. Los costos representados por los salarios del personal y de la infraestructura deben ser solventados por los propios centros involucrados.

La información disponible sobre las actividades del programa en los países latinoamericanos se limita a las naciones que forman parte del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y México<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Para una mayor información sobre la temática de los proyectos y de los países participantes tanto europeos como latinoamericanos, véase Comisión de la Comunidad Europea (1992b), nómina de proyectos apoyados en el campo de los problemas más importantes de salud en los países en desarrollo, y Comisión de la Comunidad Europea (1993), lista de proyectos apoyados en el campo de los problemas agrícolas de mayor importancia.

<sup>74</sup> Para una descripción detallada de los proyectos, véase Comisión de la Comunidad Europea (1993a).

El cuadro 41 presenta los resultados del programa expresados como promedio anual de documentos realizados en el período 1986-1991, en los campos científicos en los cuales los investigadores del Pacto Andino y mexicanos han colaborado con autores de la Comunidad Europea.

La conclusión principal es que los investigadores del Pacto Andino cooperan mucho más con sus colegas europeos en los campos de la salud y la agricultura, que los científicos mexicanos. Estos últimos, por su parte, trabajan más los temas de física, matemáticas y materiales. Es lo que probablemente hace que los países del Pacto Andino encuentren mayor cooperación con el Reino Unido, considerado como relativamente más especializado en ciencias de la vida. En forma análoga, a México le conviene colaborar con Alemania, fuertemente especializada en física y matemáticas.

## D. LA AGENDA DE POLÍTICA TECNOLÓGICA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

### 1. La agenda de política tecnológica y el nuevo papel del estado latinoamericano

El análisis de la transferencia tecnológica en el capítulo anterior lleva a reiterar que los países latinoamericanos necesitan adoptar una política de acumulación de capacidad tecnológica. Ello, con el objeto de contar con una plataforma para hacer realmente eficaces las transferencias de tecnología desde Europa, tanto en formas tangibles —inversión extranjera directa (IED), nuevas formas de internacionalización (NFI) e importación de bienes de capital— como en formas intangibles —patentes, licencias, informaciones, servicios aplicados, formación y capacitación, y cooperación tecnológica a través de las NFI. Además, hay que tener en cuenta el escenario en el cual se realizan las transferencias. En él es posible distinguir diversos rasgos en dos planos:

- i) Las tendencias hacia la oligopolización, concentración y cautiverio de las nuevas tecnologías en redes y empresas transnacionales, y
- ii) La polrización de las IED y NFI con alto contenido tecnológico y de ID al interior de la triada <sup>75</sup>.

En consecuencia, lo que cabe estudiar son los comportamientos políticos y estratégicos de los gobiernos, empresas locales y transnacionales, y de los sistemas nacionales o regionales líderes, como es el caso de la Comunidad Europea. Si los comportamientos estratégicos adquieren un carácter neo-mercantilista, es probable que aumenten los desequilibrios y las desigualdades y las posibilidades de nuevas guerras comerciales y tecnológicas.

---

<sup>75</sup> "En breve, mientras que las nuevas tecnologías contienen un significativo y aún no explotado potencial para desarrollar nuevas combinaciones tecnológicas, y por lo tanto para incrementar la productividad, subsiste el hecho que la mayoría del mundo aparece excluida de las oportunidades para aumentar la productividad" (Ernst y O'Connor, 1989).

Cuadro 41  
**PROMEDIO ANUAL DE DOCUMENTOS POR CAMPOS CIENTÍFICOS EN LOS CUALES  
 LOS INVESTIGADORES DEL PACTO ANDINO Y MEXICANOS HAN COLABORADO  
 CON AUTORES DE LA COMUNIDAD EUROPEA. 1986-1991**

Campo	Pacto Andino		México	
	Doc.	%	Doc.	%
Ciencias de la salud y biomedicina	33	26	13	10
Ciencias químicas	26	21	20	16
Ciencias biológicas	21	17	19	16
Ciencias físicas y matemáticas	19	16	50	41
Ciencias de la tierra	11	9	8	6
Ciencias de la agricultura	10	9	5	4
Ciencias de los materiales	3	2	8	6
Ciencias del ambiente	1	1	1	1
<b>Total Ciencias de la vida *</b>	<b>65</b>	<b>52</b>	<b>37</b>	<b>30</b>

Fuente: Comisión de la Comunidad Europea (1993a).

\* Comprende ciencias de la salud y biomedicina, biología y agricultura.

La carrera competitiva entre sistemas nacionales sin regulación —una estructura supranacional de "compensación" y cooperación, por ejemplo— aumenta los conflictos, frente a los que ningún actor puede aislarse debido a la creciente interdependencia internacional. Cada sistema nacional elabora estrategias de ataque y defensa de las propias estructuras industriales y sociales. Las relaciones cooperativas en las redes transnacionales son funcionales a objetivos de competencia internacional y no al de compartir los nuevos conocimientos con criterios de equidad.

Por otra parte, las empresas transnacionales, al necesitar un ambiente económico internacional previsible y estable para penetrar los mercados, están conscientes de que es indispensable llegar a soluciones de cooperación con sus competidores y con los gobiernos, para no desestabilizar las relaciones. Además, los gobiernos tienden a perder autonomía y soberanía a causa de la interdependencia. Requieren, por tanto, de la formulación de un sistema internacional de seguridad. Más aún, necesitan un Nuevo Orden Internacional para controlar la explosión caótica de conflictos y delinear nuevos senderos para el desarrollo global.

En este marco, los países latinoamericanos deberían enfatizar el objetivo de desarrollar su propia capacidad tecnológica. Y hacerlo mediante un sistema nacional innovador, en un marco internacional donde nuevas reglas penalicen los comportamientos neo-mercantilistas y promuevan las acciones de cooperación <sup>76</sup>.

La cooperación para definir nuevas reglas para el desarrollo y la difusión de las nuevas tecnologías, debería representar un objetivo primario de la Agenda de política tecnológica entre América Latina y Europa, a fin de contrarrestar las tendencias neo-mercantilistas. En dicha Agenda se pueden identificar las siguientes orientaciones de política:

- i) Las modalidades de transferencia y de acceso a las tecnologías, ya analizadas;
- ii) El papel del Estado;
- iii) La oferta europea de cooperación tecnológica;
- iv) Las políticas macroeconómicas y las estrategias comerciales, y
- v) Las políticas industriales y el sistema innovador nacional.

En la Agenda de política tecnológica el papel del Estado latinoamericano constituye un tema de suma importancia. En efecto, con la apertura a los mercados internacionales y el desarrollo de la democracia, los Estados latinoamericanos están implementando una serie de reformas para desarrollar, entre otras cosas, un sistema nacional innovador, y para participar en la elaboración de una política tecnológica de cooperación a nivel internacional.

Generalmente, la discusión sobre las políticas tecnológicas se basa en los siguientes supuestos:

- i) Existen fallas del mercado en la generación o difusión de las tecnologías, por lo que se requiere una intervención pública (Lall, 1992a; Bell y Pavitt, 1993), y
- ii) Dada la complejidad del sistema económico y la existencia de relaciones cooperativas y sinérgicas entre los agentes, el Estado tiene funciones importantes que cumplir para favorecer el desarrollo tecnológico.

De allí la importancia del papel del Estado y de su intervención estratégica y selectiva para favorecer la acumulación de capacidades tecnológicas.

Vale la pena subrayar que el Estado interactúa con los agentes del mercado, pero no los sustituye. Al interior del sistema innovador nacional, las empresas desempeñan un papel fundamental <sup>77</sup>. La mayor parte del aprendizaje tecnológico tiene lugar en las empresas. Las interrelaciones entre empresas y los flujos de conocimientos y habilidades originados por las comunidades científicas, constituyen otra fuente de desarrollo tecnológico, cuya importancia se está incrementando mediante la difusión de las nuevas tecnologías. En este marco, la tarea más difícil de la política tecnológica es la detección de la mezcla más apropiada para la interacción entre los agentes públicos y privados, entre incentivos de mercado y medidas de intervención estatal (Lall, 1992a).

Esta línea de pensamiento se encuadra perfectamente en la estrategia sugerida por la CEPAL, denominada transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990). Su esencia

---

<sup>76</sup> "Un orden internacional racional consistiría en normas sobre lo que los gobiernos nacionales no deben hacer, y acuerdos sobre acciones cooperativas positivas a realizar, a fin de evitar juegos de suma negativa y de crear y suministrar bienes públicos, ..." (Streeter, 1989).

<sup>77</sup> "El no reconocer a la empresa como el agente central en la acumulación tecnológica ha representado la mayor insuficiencia de la política tecnológica de los PVD" (Bell y Pavitt, 1993).

apunta a la necesidad de encontrar un equilibrio y una sinergia entre el objetivo económico de lograr una mayor competitividad internacional, y el político-social de conferir la ciudadanía moderna a las poblaciones latinoamericanas <sup>78</sup>.

"Las ideas centrales de la propuesta cepalina se refieren al logro de una competitividad auténtica y al carácter sistémico del dinamismo económico. Este nuevo concepto de competitividad, que se opone al que deviene de ventajas comparativas derivadas de salarios bajos y la depredación del medio ambiente, supone una incorporación creciente del progreso técnico y del conocimiento en los procesos productivos y distributivos. (...)

El enfoque integrado de la CEPAL sugiere una acción activa del Estado en ciertos aspectos claves, como una mayor austeridad pública y privada tendiente a promover el ahorro y la inversión; la preservación del capital natural y la integridad de la biosfera; la promoción de proyectos en el campo del transporte, de las comunicaciones y de las otras obras de infraestructura requeridas para lograr la competitividad sistémica; la política de absorción, adaptación y creación tecnológica; la inversión en recursos humanos y capacitación de la fuerza de trabajo, y la creación y fortalecimiento de empresas pequeñas y medianas" (Martín y Núñez del Prado, 1993).

El enfoque integrado y el concepto de sistema nacional innovador suponen la cooperación del Estado con las industrias y las comunidades científicas y sociales. Cabe señalar que la experiencia de los países asiáticos de reciente industrialización, como Corea del Sur y provincia china de Taiwán, dan testimonio de la importancia de una estrategia gubernamental.

En consecuencia, existe una coincidencia bastante generalizada acerca de las áreas de política tecnológica en las cuales el Estado debería intervenir activamente. Ello estaría orientado a fortalecer el desarrollo tecnológico local y las capacidades de asimilación; a desarrollar los recursos humanos; a favorecer el acceso a las informaciones y la adquisición de nuevas tecnologías por parte de empresas nacionales, en particular por las PYME y aquellas de los sectores tradicionales y primarios —por ejemplo, el sector agrícola, en el que la tecnología es generada por proveedores especializados y las informaciones para los productores son imperfectas—; a establecer control e imponer sanciones y restricciones para las tecnologías que puedan tener efectos nocivos para la salud, la seguridad y el medio ambiente nacional, y a establecer un entorno favorable para ajustes flexibles de la estructuras productivas a los cambios de las condiciones de la demanda (Bell y Pavitt, 1993; Ernst y O'Connor, 1989).

En este papel renovado del Estado, los diplomáticos latinoamericanos pueden ejercer importantes funciones. Entre ellas, las que favorecen la implementación de la Agenda de política tecnológica internacional y apoyan la transferencia de tecnologías a través de los múltiples canales existentes. En particular, existe la posibilidad de desarrollar una red de cooperación tecnológica entre Europa y América Latina. No sólo con fines competitivos, sino también con fines político-sociales, según la perspectiva cepalina de difundir la ciudadanía moderna.

A continuación se identificarán algunos agentes e instrumentos de la oferta europea de cooperación tecnológica. En la parte final se tratarán los temas restantes de la Agenda de política tecnológica.

---

<sup>78</sup> Según Fajnzylber "ciudadanía significa que cada persona tenga la capacidad de desarrollarse plenamente, no sólo en el mundo del trabajo, sino también en la familia, en el mundo social, en el mundo político, en el mundo de la cultura, y que a la vez tenga vínculos de cohesión social, acceso a los códigos de pertenencia, y a una participación plural, sistemática, informada, en el mundo de la política" (Fajnzylber, 1992).

## 2. La oferta europea: agentes e instrumentos para la cooperación tecnológica

Con la apertura internacional y el desarrollo de los agentes del mercado y de las sociedades, el Estado latinoamericano podría convertirse en espectador formal y atrasado respecto a las nuevas relaciones directas entre empresas, organizaciones universitarias y sociales latinoamericanas y europeas. En este sentido, se requiere que el Estado no sólo incremente la capacidad de regular y controlar estas nuevas relaciones, sino que tenga una actitud "empresarial" y plantee una estrategia para interactuar con los agentes privados. Por consiguiente, los diplomáticos deberían adoptar una actitud más dinámica para coordinarse, insertarse y contribuir a desarrollar la red de cooperación tecnológica entre Europa y América Latina.

En efecto, la cooperación tecnológica es un campo de actividad que sigue siendo una esfera de interés prioritario para la acción gubernamental. Dicha cooperación se puede dividir en dos canales:

a) El canal tradicional de la cooperación tecnológica. Utiliza los recursos de la ayuda pública al desarrollo para los países más pobres, a través de la donación.

En el ámbito de la ayuda pública al desarrollo, el papel del gobierno es fundamental. Es el que negocia y programa los objetivos y las actividades de cooperación, sobre la base de la disponibilidad financiera otorgada por el país donante. Un objetivo tradicional de los acuerdos de cooperación para el desarrollo es la cooperación tecnológica. Sin embargo, cabe señalar que recientemente los países donantes, en particular los europeos, redujeron los recursos de ayuda. Además, han aumentado las condicionalidades, diversificando las finalidades de la ayuda —desarrollo sostenible, apoyo a las transiciones democráticas, acciones en favor de la pacificación, desarrollo de los derechos humanos, y otros— y concentrando las acciones en los países más pobres (CEPAL, 1993), a menos que el país receptor no represente un objetivo geoestratégico prioritario. Por lo tanto, distintos países latinoamericanos afrontan una coyuntura de estancamiento o, más aún, de crisis en lo que concierne al acceso a la cooperación para el desarrollo y por ende a la cooperación tecnológica. Por el contrario, los países menos avanzados de la región y los centroamericanos podrían beneficiarse con mayores actividades de cooperación europeas.

b) El canal de la cooperación tecnológica. Se sitúa en la frontera entre el mercado libre y la intervención gubernamental. Es la cooperación tecnológica que utiliza, en parte, recursos concesionales para finalidades combinadas de desarrollo del sector privado en los PVD y de la internacionalización de las PYME del país donante. Las actividades principales son los programas de promoción de inversiones extranjeras directas en los PVD. Estos son realizados por distintas instituciones, entre las que se pueden mencionar las instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFD), que utilizan instrumentos financieros como la adquisición de participaciones en el capital de riesgo o los préstamos concesionales.

Este segundo canal de cooperación podría verse afectado, ya que se está imponiendo la actitud de no mezclar los objetivos de ayuda con los de comercio o de inversión conexas al comercio. A este respecto, los países de la OCDE suscribieron un acuerdo en el ámbito del "Consensus europeo" destinado a limitar la concesión de créditos de ayuda y de créditos mixtos<sup>79</sup> Medidas similares podrían afectar en el futuro a las políticas para la promoción de inversiones extranjeras directas en los PVD. En efecto, como se verá más adelante, países como

---

<sup>79</sup> De acuerdo a las nuevas normas, Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela no pueden recibir dichos créditos. Ver CEPAL (1993).

el Reino Unido y Suiza están eliminando algunos programas de subsidio a las inversiones en los PVD.

Además, en la Comunidad Europea, la Comisión está controlando que las instituciones financieras de los países miembros otorguen solamente préstamos concesionales o adquieran cuotas de capital de riesgo, en empresas que correspondan a los estándares de la clasificación comunitaria de PYME y para finalidades de desarrollo de largo plazo. Dicho control es necesario para evitar discriminaciones y preferencias por empresas nacionales, y para establecer normas comunes en toda la Comunidad.

No obstante lo anterior, para los países latinoamericanos más avanzados el canal en cuestión representa la mayor oportunidad de cooperación tecnológica incorporada en operaciones de inversiones de largo plazo. Se subraya el hecho de que algunos países europeos están aumentando los recursos de los programas de promoción de inversiones <sup>80</sup>.

En este caso, el papel que desempeña el Estado latinoamericano es menor, puesto que las operaciones se originan en los sectores privados, según un enfoque de **bottom-up**. Sin embargo, los Estados, además de tener la tarea de garantizar un entorno amigable al mercado (**market-friendly**), pueden presionar y gestionar acuerdos para ser incluidos en las prioridades geográficas de las instituciones financieras europeas <sup>81</sup> y para promover particulares sectores económicos.

Una característica común de los dos canales descritos, es la progresiva multiplicación de los agentes participantes en la cooperación tecnológica, y la tendencia a la descentralización y especialización de las funciones.

El sistema se presenta como un área abierta a la libre iniciativa. En ella, el Estado latinoamericano puede interaccionar con diferentes agentes, públicos, privados y mixtos, compartiendo los costos financieros. Por consiguiente, es posible utilizar el concepto de cooperación tecnológica descentralizada. Ello implica el agotamiento del modelo rígido de relaciones entre Estados centralizados y el desarrollo de un nuevo modelo abierto a los diferentes agentes. Por lo tanto, es importante que de la oferta de cooperación tecnológica europea se presenten no sólo las políticas o programas, sino las diferentes instituciones involucradas que deberían ser los interlocutores de los servicios exteriores latinoamericanos. A través de las interrelaciones con dichas entidades se pueden alcanzar los diferentes nexos de aprendizaje.

---

<sup>80</sup> La Compañía Alemana para las Inversiones y el Desarrollo, ha aumentado su capital de 200 millones de marcos a 1 200 millones en 1993, evidentemente para financiar nuevas actividades en los países de Europa del Este. La Sociedad Financiera Holandesa para los Países en Desarrollo, tiene un Fondo para el desarrollo de 350 millones de florines para el período 1993-2000 (Ministry of Foreign Affairs, 1993).

<sup>81</sup> Por ejemplo, Argentina es el único país latinoamericano que representa una prioridad para la SIMEST (Sociedad Italiana para las Empresas Mixtas en el Exterior), como resultado del Acuerdo de asociación particular firmado con Italia en 1987.



a) *Los programas de los países europeos destinados a la promoción de inversiones extranjeras directas*

Desde hace varios años los países europeos están incentivando a las empresas nacionales a realizar inversiones directas en los PVD. Los métodos utilizados comprenden, entre otros instrumentos de política, incentivos fiscales, seguros para inversiones, financiamiento, y acuerdos bilaterales de inversiones, cuyo objetivo es el aumento del retorno o la reducción del riesgo de estas inversiones.

Asimismo, los países europeos han establecido una serie de programas de promoción de inversiones directas en los PVD. De su gestión se encargan instituciones bilaterales y multilaterales. La existencia de dichos programas e instrumentos de política en los países industrializados implica el convencimiento de que un flujo adecuado de inversiones directas no se dará sin la intervención del Estado. Se supone, por lo tanto, que en este campo existe una falla del mercado y que los incentivos mencionados representan los medios para superarla <sup>82</sup>.

i) *Objetivos principales.* Aunque la gran mayoría de los países comunitarios posee alguna forma de programa de promoción de inversiones directas, existen diferencias significativas en lo concerniente a la extensión de los programas, su motivación y las características de las empresas que pueden beneficiarse. Una excepción la constituyen algunos países como el Reino Unido y Suiza, que rechazan el principio básico de los programas. En consecuencia, sus gobiernos aseguran que los agentes privados deben ser los únicos responsables de sus acciones encaminadas a invertir. En el Reino Unido esta posición ha determinado una actitud contraria a la asistencia estatal para estimular las inversiones directas. A ello obedece que la mayoría de los programas británicos dirigidos a la promoción de inversiones directas en los PVD hayan sido eliminados en los últimos años <sup>83</sup>.

De todas maneras, debe hacerse notar que las actividades económicas objeto de promoción no se limitan a las inversiones productivas en los PVD. También incluyen las comerciales, restringiéndose en muchos casos la asistencia a aquellas empresas cuyas operaciones puedan generar beneficios al país de origen. Más aún, algunas naciones industrializadas limitan sus actividades de promoción a los PVD donde existen sólidas y tradicionales relaciones comerciales o donde interese desarrollarlas. Es el caso de Francia, que destina una parte significativa de los recursos de los programas a los países africanos con los cuales mantiene nexos históricos. Sin embargo, recientemente ha comenzado a impulsar programas promocionales en Asia, América Latina y Medio Oriente, a causa de las presiones de los empresarios franceses que exploran nuevas oportunidades en esas regiones.

---

<sup>82</sup> A pesar de todo, en el pasado reciente los gobiernos de los países industrializados tuvieron que afrontar la oposición de algunos sectores internos que argumentaban que las inversiones directas exportarían empleo y tecnología, lo cual se haría en detrimento de las economías domésticas. Es por esta razón que los programas de promoción de inversiones han recibido un menor apoyo político que los de promoción de exportaciones. De igual forma y hasta hace poco tiempo, los PVD adoptaban por varios motivos medidas restrictivas a las inversiones directas.

Como es bien sabido, actualmente estas actitudes están cambiando rápidamente en cada caso. Los PVD han optado por facilitar el ingreso de las inversiones directas en sus economías. Los países industrializados, a su vez, han reconocido la importancia creciente de la internacionalización de sus empresas para aumentar la competitividad de las propias actividades productivas en los mercados internacionales.

<sup>83</sup> Es importante señalar que esta situación contrasta evidentemente con el hecho de que el Reino Unido se presenta como la mayor fuente europea de inversiones directas para los PVD, y en particular para América Latina.

Otro objetivo importante de los programas promocionales de inversiones directas por parte de los países de la Comunidad Europea, es promover las inversiones de pequeñas y medianas empresas (PYME) en forma de **joint ventures** con empresas locales en los PVD<sup>84</sup>.

Los programas promocionales alemanes administrados por el Ministerio de Cooperación Económica, por la Compañía Alemana para la Inversión y el Desarrollo (DEG), por la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y por el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW), enfatizan el apoyo a las PYME suministrando financiamientos concesionales.

La Sociedad Belga para la Inversión Internacional (SBI), institución de financiamiento para el desarrollo, suministra informaciones y consultorías a las PYME sobre las oportunidades de colaboración al interior del propio país o en los PVD. Los programas franceses también incentivan las inversiones por parte de las PYME en forma de **joint ventures**. En Italia, el presupuesto de la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, incluye un rubro destinado a las empresas —preferiblemente PYME— que pretenden constituir **joint ventures** en los PVD. Asimismo, los acuerdos suscritos con algunos países latinoamericanos —Argentina, Brasil, Chile— prevén el otorgamiento de créditos concesionales para la creación de **joint ventures**. Finalmente, existe la Sociedad Italiana para las Empresas Mixtas en el Exterior (SIMEST). Se trata de un ente mixto que financia la constitución de **joint ventures** entre PYME italianas y de los países extra-europeos.

ii) *Las instituciones.* En los países industrializados, las actividades de promoción de inversiones las llevan a cabo distintos tipos de organizaciones. Entre ellas, los ministerios de relaciones exteriores y agencias de cooperación al desarrollo, instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFD), y organizaciones privadas y mixtas, como las cámaras de comercio y las asociaciones comerciales. La consecuencia evidente de esta fragmentación institucional es una relativa dispersión o especialización de las actividades de promoción de inversiones en los PVD.

Los programas estatales, concebidos específicamente para la promoción de inversiones extranjeras directas, son realizados principalmente por las agencias de cooperación al desarrollo y las IFD, generalmente como parte de programas de ayuda al desarrollo. Otras entidades oficiales como las agencias de cooperación técnica, las agencias de comercio y los ministerios de industria, pueden involucrarse en actividades de promoción de inversiones, pero generalmente éstas representan una derivación de sus competencias originales. Las cámaras de comercio y las asociaciones comerciales pueden desempeñar, a través de sus actividades de "red", un papel catalizador a fin de estimular las inversiones.

Un aspecto de singular importancia lo constituyen las significativas diferencias en las estructuras institucionales y administrativas que se ocupan de incentivar las inversiones directas en cada uno de los países industrializados. Con el objetivo de identificar los programas e instituciones, se presenta el siguiente análisis.

*Agencias de cooperación al desarrollo.* Desempeñan un papel de extraordinaria importancia en este campo. Realizan actividades de gestión de varios de los programas promocionales de inversión extranjera que son parte de programas más amplios de cooperación

---

<sup>84</sup> Es un supuesto común que las PYME constituyen un canal más adecuado y flexible para transferir la tecnología apropiada a los PVD, que las empresas transnacionales. Más aún, se estima que las grandes empresas con sus ingentes recursos no requieren, como las PYME, de la asistencia estatal para estimular sus inversiones en los PVD.

al desarrollo. Sólo de manera ocasional, y principalmente en los países que no tienen una agencia de cooperación —como es el caso de Italia—, corresponde a los ministerios de relaciones exteriores la responsabilidad de los programas de promoción de inversiones. Aun en estos casos, el ministerio no está involucrado directamente en tales actividades.

El papel de las agencias de cooperación al desarrollo y de los ministerios de relaciones exteriores en los programas de promoción, puede ser tanto directo como indirecto. Y su participación asume distintas formas. Así, suministran la estructura política y las líneas directrices para los programas de promoción de inversiones extranjeras que ellos mismos administran, o que administran otras entidades como las IFD; o crean una variedad de actividades promocionales para las inversiones y encargan su gestión a otras organizaciones: apoyo a las IFD, apoyo a distintas entidades para el copatrocinio de misiones de inversionistas, seminarios, estudios, etc.; o se encargan directamente de la gestión de los programas.

*Instituciones para el financiamiento del desarrollo*<sup>85</sup>. Las IFD, establecidas para estimular las inversiones privadas en los PVD, tienen la doble función de bancos para la inversión y de instituciones para el desarrollo. En consecuencia, sus criterios para la concesión de un crédito incluyen tanto la viabilidad financiera como el impacto económico de sus operaciones en el país de origen y en el de destino. Los créditos otorgados están dirigidos a contribuir al financiamiento del capital de riesgo para el establecimiento de **joint ventures** o de operaciones no accionarias.

Generalmente, estas instituciones realizan dos tipos de actividades promocionales. En primer lugar, buscan proyectos que ya han sido identificados por un patrocinador, pero que necesitan un financiamiento. En segundo lugar, participan en la ejecución de las actividades de promoción de inversiones directas. Lo hacen a través de estímulos a los patrocinadores, a fin de identificar y desarrollar los proyectos de inversión que serán financiados, o no, por las IFD<sup>86</sup>.

La participación de las IFD en las actividades de promoción de inversiones varía según la nación de que se trate. En los Países Bajos —y en los escandinavos—, desempeñan en este campo un papel más destacado que las agencias de cooperación al desarrollo. En Alemania, Francia, Italia y Bélgica, estas últimas y las IFD poseen funciones promocionales, aunque el papel de las IFD es más operativo.

En octubre de 1992, la DEG estableció en Bruselas una oficina de enlace conjuntamente con la Commonwealth Development Corporation (CDC) británica y con la Netherlands Development Finance Company (FMO) holandesa. La EDFI —European Development Finance

<sup>85</sup> En ocho países miembros de la CEE existen las siguientes IFD: **Alemania:** DEG/German Investment and Development Company /Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). **Bélgica:** Société Belge d'Investissement International (SBI). **Dinamarca:** Industrialization Fund for Developing Countries (IFU). **España:** Compañía de Financiación al Desarrollo (COFIDES). **Francia:** Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE) y Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique (PROPARCO). **Italia:** Società Italiana per le Imprese Miste all'Estero (SIMEST). **Países Bajos:** Netherlands Development Finance Company (FMO). **Reino Unido:** Commonwealth Development Corporation (CDC).

<sup>86</sup> La mayor parte de las IFD suministra algún tipo de servicios promocionales que incluyen información básica y consultorías, realización de estudios de factibilidad, y participación en las misiones y seminarios. Algunas IFD han establecido departamentos de promoción separados, a fin de ampliar sus servicios a los inversionistas. Es el caso de la Compañía Holandesa de Financiamiento al Desarrollo (FMO), que en 1989 creó dos entidades separadas denominadas Investment Promotion Facility y Management Assistance and Training Facility. Tradicionalmente, en Alemania la DEG ha contado con un fuerte departamento de promoción de inversiones.

Institutions, Brussels Office— es responsable de la coordinación del intercambio de información entre la Comisión de la Comunidad Europea y las instituciones nacionales europeas de financiamiento para el desarrollo. La Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), la Corporación Belga para la Inversión Internacional (SBI) y el Fondo danés de industrialización para los países en vías de desarrollo (IFU), se convirtieron en socios de la EDFI durante 1993. Indudablemente, esta iniciativa representa un paso importante hacia una mayor coordinación entre las actividades nacionales y las comunitarias en materia de promoción de inversiones extranjeras.

*Agencias de cooperación técnica.* Estas agencias están empezando a desempeñar un creciente aunque modesto papel en la promoción de inversiones directas. Es el caso de la agencia alemana para la cooperación técnica (GTZ). Ella enfatiza las actividades destinadas a la transferencia de **know-how**, por medio de la capacitación en las empresas alemanas establecidas en el exterior. No obstante, la GTZ opera principalmente con el sector público de los PVD. Actualmente está intentando participar con mayor fuerza en el desarrollo del sector privado, a través de la creación de servicios específicos de promoción de inversiones.

*Agencias de promoción comercial.* Dado que las operaciones comerciales y de inversiones se interrelacionan en modo creciente, las agencias oficiales de promoción comercial, cuya principal competencia es la promoción de exportaciones, frecuentemente reciben solicitudes de información concernientes a las inversiones extranjeras. Tal vez debido a ello, algunas agencias de promoción comercial han desarrollado servicios de información básica y de consultoría. Es lo que ocurre con el Instituto para el Comercio Exterior (ICE) de Italia, que posee oficinas de representación en todo el mundo. La agencia holandesa de comercio exterior está mejorando y ampliando su banco de datos sobre oportunidades comerciales con las de inversión extranjera. Además, está enlazada con bancos de datos internacionales como el Centro Europeo de Información, con sede en Bruselas.

*Cámaras de comercio, asociaciones comerciales y otros gremios.* Si bien estas entidades normalmente son de carácter privado, en varios países reciben subsidios del Estado. Como parte de sus actividades de red, están en condiciones de suministrar servicios de información y participar en misiones y seminarios, generalmente en relación con negocios de carácter comercial. Sin embargo, actualmente existe la tendencia, por parte de algunos gobiernos, a financiar programas de promoción de inversiones a través de estas organizaciones.

Como ya se mencionó, las asociaciones comerciales pueden desempeñar un papel catalizador para las inversiones directas. Un ejemplo es el **Conseil National du Patronat Français** (CNPF). Conjuntamente con las agencias del país socio, éste copatrocina la creación de servicios de promoción de inversiones a través del **Organisme de Coopération Industrielle France-Asie** (OCIFA), el cual inicia y facilita los contactos y operaciones entre los inversionistas franceses y asiáticos. OCIFAL, por su parte, se encarga de América Latina.

- b) *La cooperación tecnológica en el marco de la cooperación para el desarrollo y los programas de promoción de las inversiones extranjeras de la Comunidad Europea*

La Comunidad Europea financia, a través de la Ayuda financiera y técnica al desarrollo y de la Cooperación económica, en forma de donación, diversos proyectos de transferencia tecnológica. Esta se realiza tanto en proyectos tradicionales de desarrollo dirigidos a comunidades rurales pobres a las que se suministra tecnologías simples, como a través de proyectos de formación o proyectos de promoción comercial e industrial o de cooperación en

el campo de la energía. En el marco de la cooperación económica, existe un rubro específico del presupuesto —la cooperación científica y tecnológica— que permite determinar la cantidad de recursos dedicados a este sector. En el período 1976-1989, la cooperación científica y tecnológica de la Comunidad Europea hacia América Latina ascendió solamente a 16 millones de ecu, alrededor de 1% del total de la cooperación al desarrollo comunitaria hacia la región (Comisión de la Comunidad Europea, 1991).

Recientemente, con la aprobación del nuevo reglamento del Consejo sobre la cooperación con los países de ALA (América Latina y Asia), la Comunidad aumentó el presupuesto total correspondiente al período 1990-1995 a un monto de 2 750 millones de ecu, enfatizando la prioridad de la transferencia tecnológica. Si se proyecta un aumento del 2% en la participación del rubro cooperación tecnológica, el monto dirigido a América Latina debería ascender a 27.5 millones de ecu para cinco años, contra 216 millones para los países ACP, monto calculado en el caso de Lomé IV.

i) *Proyectos innovadores de cooperación tecnológica con agentes calificados.* Actualmente, la Comunidad Europea está financiando varios proyectos para la transferencia de tecnología y **know-how** hacia las PYME en algunos países latinoamericanos. Algunos son ejecutados por el Ente para las Nuevas Tecnologías, la Energía y el Ambiente (ENEA), de Italia. Este organismo ha acumulado una notable experiencia en el campo de la reestructuración industrial de sectores maduros, obteniendo resultados exitosos en los distritos industriales italianos.

Los proyectos en cuestión se llevan a cabo en dos etapas.

En la primera, se constituye un grupo de trabajo euro-latinoamericano en el país receptor. Debe realizar un diagnóstico de los sectores más idóneos para implementar actividades de transferencia tecnológica. Normalmente los sectores son madera y muebles, textil y confección, cuero y calzado, piedras naturales, y otros. El enfoque adoptado es el denominado **problem solving**. Se investigan con los organismos gubernamentales y los empresarios latinoamericanos los problemas críticos del proceso productivo o del **marketing** de los productos, a fin de identificar con precisión las necesidades de **know-how** —tecnológicas, organizativas, etc. Asimismo, se identifican los requerimientos en materia de servicios de consultorías horizontales, cuyo objetivo es resolver los mismos problemas para diferentes empresas <sup>87</sup>.

En la segunda etapa se realiza una serie de encuentros entre empresarios y consultores latinoamericanos y empresarios y consultores europeos, en América Latina y en Europa. Allí se discute e intercambian experiencias acerca de los problemas críticos identificados. Dichos encuentros tienen tres aspectos fundamentales. Uno de formación, gracias a la transferencia de conocimientos e informaciones entre los expertos. Otro de asistencia técnica, puesto que se realizan actividades de transferencia de **know-how** con consultores competentes. Y un tercero, de desarrollo de relaciones de asesoría en materia de comercio e inversiones entre empresarios latinoamericanos y europeos. Además, durante los encuentros se lleva a cabo una actividad de "desempaque" de los requerimientos tecnológicos. Esto permite una mayor capacidad de asimilación tecnológica por parte de los empresarios latinoamericanos.

Se destaca la importancia conferida a la realización de diversas actividades de aprendizaje de conocimientos intangibles y tácitos, a través del fomento de relaciones interactivas y de cooperación entre empresarios, consultores e instituciones.

---

<sup>87</sup> Otro punto de interés al que estos proyectos dedican gran atención es la defensa del medio ambiente y del territorio.

El beneficio más importante de este proyecto son las consecuencias durables de sus actividades. En efecto, el equipo de trabajo que organiza los encuentros, conformado según el acuerdo alcanzado, puede continuar sus labores enriqueciendo la experiencia adquirida. Por su parte, los empresarios latinoamericanos —como ha sucedido— tienen la posibilidad de organizarse en consorcios para compartir las actividades y los gastos de las consultorías requeridas —se contratan consultores del propio país o europeos. Asimismo, se conforman y fortalecen las relaciones comerciales, de consultoría y de inversión entre empresarios de ambas regiones.

En particular, el Ente para las Nuevas Tecnologías, la Energía y el Ambiente (ENEA) fue encargado del asesoramiento en la formulación de proyectos de **joint ventures** y de transferencia tecnológica incorporada en los bienes de capital. Proyectos que lograrían financiamiento de instituciones financieras y de programas comunitarios de promoción de inversiones extranjeras, como el European Community International Investment Partners (ECIIP). Además, las relaciones tienen tanto un carácter formal como informal, lo que revela la presencia de comportamientos empresariales cooperativos. En síntesis, el programa en cuestión tiene como objetivo principal la creación de una red de relaciones entre entes gubernamentales —de investigación, universidades, y otros— y empresas de la CEE y de los países latinoamericanos. Su propósito es compartir y transferir conocimientos y tecnologías para el desarrollo de las PYME en sectores "maduros".

La metodología adoptada para la realización de estos proyectos permite identificar los elementos que deberían formar parte de los proyectos de cooperación tecnológica. Éstos serían los servicios técnicos, la consultoría en materia de "desempaquetado" tecnológico, la alta adecuación al contexto local, el fortalecimiento de las relaciones para que sean durables. En resumen, un conjunto de actividades de aprendizaje encaminadas a incrementar las capacidades tecnológicas de los empresarios latinoamericanos.

Tan importante como los elementos innovadores es la selección de agentes calificados para la formulación e implementación de los proyectos. Éstos son entidades o centros de investigación y difusión tecnológica —como el ENEA—, universidades, consultoras, empresas. Está claro que los servicios exteriores latinoamericanos deben profundizar el conocimiento de dichos agentes. Y, paralelamente, obtener de las instituciones latinoamericanas y europeas encargadas información acerca de la evaluación de los proyectos y sobre sus capacidades efectivas de transferir tecnología.

ii) *Programas de promoción de inversiones directas.* En los últimos años, la Comunidad Europea ha creado numerosos programas de promoción de inversiones directas en los PVD. Este documento se limitará a presentar aquellos que incluyen como posibles beneficiarios a los países latinoamericanos, y los destinados específicamente a la región. Se trata del ECIIP, establecido en 1988; la red europea de instituciones que apoyan la cooperación industrial y la promoción de inversiones en América Latina (COOPECO), vigente desde 1991, y el AL/Invest, creado en 1993.

### ECIIP

El programa ECIIP, además de los países de América Latina incluye a los asiáticos y a los de la Cuenca del Mediterráneo. Ofrece apoyo financiero para las distintas etapas de creación de **joint ventures** entre empresarios de la CE y de los PVD mencionados (véase el cuadro 42). El programa se encuentra en su segundo período de funcionamiento (1992-1994). Para el año 1993, dispone de un presupuesto de 39.2 millones de ecu. En los países miembros de la CE y en los países beneficiarios, las instituciones financieras desempeñan un importante papel de intermediación entre la Comunidad y los agentes interesados.

Respecto de los resultados del programa en América Latina, desde su creación en 1988 y hasta 1992 éste financió 154 proyectos por un valor de 16.6 millones de ecu. En todas las áreas receptoras el total alcanzó a 456 proyectos, por un monto de 48 millones de ecu; sin embargo, de los 154 proyectos latinoamericanos solamente 15 se refieren a la modalidad 3, y uno a la modalidad 4. Esto significa que hasta 1992 sólo el 10% de los proyectos financiados correspondía efectivamente a la creación de una **joint venture**. Por sectores, los proyectos se distribuyeron de la siguiente manera: 18 conciernen el sector agropecuario y pesquero; 10 a la minería y la energía; 6 al ambiente; 30 a la producción de bienes primarios —madera, agroindustria, acero; 33 a los sectores manufactureros tradicionales y a la construcción —cemento, industria mecánica, automotriz, textil, calzado—; 20 a los sectores con base predominante científica —4 al farmacéutico, 3 a la biotecnología, 2 a la informática, 4 a la electrónica y 7 a las telecomunicaciones—; 19 a los servicios, y 18 multisectoriales (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993b).

### COOPECO

Es una red europea de instituciones que apoya la cooperación industrial y la promoción de inversiones en América Latina. Sus miembros son las cámaras de comercio, las asociaciones profesionales, las federaciones industriales, las agencias regionales de desarrollo, los consultores en sectores industriales específicos. Actualmente, la red posee más de 120 integrantes en Europa, y otros tantos en América Latina. Los miembros de COOPECO forman parte también de otras redes comunitarias como la BC-NET (Business Corporation Network), BRE (Bureau de Rapprochement des Entreprises), EUROINFOCENTRES (Decentralized Information Service for Community Policy and Policy Implications for Companies) y SPRINT (Strategic Programme for Science and Technology Transfer).

Los miembros de COOPECO operan en tres tipos de actividades:

Información suministrada a los agentes europeos acerca de la situación económica, la legislación local en materia de inversiones directas, y demás aspectos pertinentes de los países receptores.

Promoción de los proyectos identificados, propuestos por los países latinoamericanos a las empresas europeas.

Organización de encuentros con empresarios para identificar y estimular a los que tienen la intención de crear **joint ventures**.

### AL/INVEST

El programa AL/Invest fue presentado al Comité Asia América Latina de la Comunidad Europea en abril de 1993, con el título de "América Latina: Programa marco de cooperación industrial y promoción de inversiones". La contribución de la CE para el financiamiento del programa asciende a 9.1 millones de ecu. Estos recursos están destinados a cubrir, en el lapso de dos años, las acciones y el funcionamiento de las redes, los gastos administrativos y contables y el control técnico y metodológico de los imprevistos.

Cuadro 42  
ESQUEMA DEL ECIIP

	Modalidad 1	Modalidad 2	Modalidad 3	Modalidad 4
Tipo de operación	Identificación de los proyectos y socios potenciales	Operaciones propedéuticas para la creación de <b>joint ventures</b>	Financiamiento de los requerimientos de capital	Formación y capacidad gerencial
Beneficiarios	Cámaras de comercio, asociaciones profesionales, entes públicos e instituciones financieras del ECIIP. Las empresas privadas no tienen acceso a la modalidad 1.	Las empresas, tanto individuales como asociadas, locales o europeas, que deseen implementar un proyecto de inversión para la creación de una <b>joint venture</b>	Las <b>joint ventures</b> establecidas entre empresarios de la CE y los países beneficiarios. Cada uno de los socios debe poseer una participación significativa de la empresa. Empresas locales que operen bajo licencia o acuerdo de asistencia técnica con una empresa de la CE.	
Acceso	El beneficiario debe hacer una solicitud directamente a la CE o a través de una institución financiera	La solicitud debe realizarse a través de una institución financiera		
Tipo de financiamiento	Donación	Anticipo sin intereses que se convierte después en una donación, o en un crédito, o en una participación accionaria	Participación accionaria u obligaciones convertibles. La institución financiera debe cofinanciar el proyecto	Crédito sin intereses
			La institución financiera debe cofinanciar el proyecto	
Monto disponible	Máximo 100 000 ecu	Máximo 250 000 ecu	Máximo 1 millón de ecu	Máximo 250 000 ecu
		El financiamiento máximo por proyecto es de 1 millón ecu		
Límites	Hasta 50% del costo	Hasta 50% del costo	20% del capital de la <b>joint venture</b>	Hasta 50% del costo

Fuente: Comisión de la Comunidad Europea (1993b).



Su objetivo principal es satisfacer los requerimientos de cooperación transnacional manifestados por los distintos agentes europeos y latinoamericanos, en materia de intercambio comercial, de transferencia de tecnología, de **know-how** y de financiamiento por parte europea. Se trata, por lo tanto, de promover y organizar sobre la base de acciones concretas el diálogo entre las redes de agentes económicos —cámaras de comercio, federaciones industriales, organismos de promoción, etc.

Más en detalle, las actividades del programa están dirigidas a: 1) aumentar, mediante la cooperación con empresas europeas —transferencia de tecnologías, inversiones directas, redes comerciales—, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas en los mercados locales e internacionales; 2) poner a disposición de las empresas servicios de información y de apoyo al desarrollo; 3) valorizar los recursos humanos de los países latinoamericanos, para favorecer tanto las dinámicas de innovación tecnológica como la realización de proyectos de cooperación industrial; 4) iniciar, multiplicar y mantener los contactos entre las empresas para facilitar las iniciativas dirigidas a la creación de **joint ventures**, y 5) promover programas de encuentros sectoriales entre empresarios.

Los beneficiarios del programa AL/Invest son las agrupaciones empresariales; los organismos y asociaciones profesionales; las instituciones locales o regionales de desarrollo; las instituciones y organismos competentes en el sector de la información, de la cooperación entre empresas y en materia de desarrollo económico, y expertos especializados en cooperación industrial y en la promoción de inversiones.

A fin de alcanzar los objetivos mencionados anteriormente, el programa se estructura en dos partes. La parte A permite iniciar y multiplicar los contactos a nivel de empresas. Apoya la creación de proyectos de cooperación mediante la integración de las redes de agentes latinoamericanos a las redes existentes en el seno de la Comunidad Europea. En este marco se organizan encuentros sectoriales de empresarios, los cuales disponen de dos sub-programas complementarios. El primero, CE-AL-INTERPRISE —encuentros en las CE— pone en contacto a agentes latinoamericanos con agentes de un mínimo de tres estados miembros de la Comunidad. Tiene por finalidad explorar las oportunidades de cooperación entre empresas en los sectores tecnológico, comercial, financiero y ambiental. El segundo, AL-CE-INTERPRISE —encuentros en América Latina— realiza reuniones sectoriales que involucran a uno o más países latinoamericanos y a un mínimo de tres agentes comunitarios de tres estados miembros distintos. Su objetivo es estimular la participación de las empresas europeas. También se ubica en la parte A el programa AL-Subcontratación, cofinanciado por la CE por un valor de 1.4 millones de ecu. Puede incluir acciones de formación y apoyo logístico para la participación en ferias europeas y latinoamericanas.

Finalmente, los programas BC-NET y BRE tienen como objetivo la identificación de los organismos latinoamericanos que poseen capacidad para utilizar eficazmente estos dos instrumentos<sup>88</sup>. Además, se ocupa de la formación de los responsables y operadores de la región, encargados de manejar el establecimiento y desarrollo de estos instrumentos comunitarios. En lo que concierne a BRE, cabe señalar que ya existen en México, Venezuela, Colombia, Perú, Brasil, Argentina y Chile.

---

<sup>88</sup> En el caso de BC-NET, se trata de una red telemática para el desarrollo de contactos entre pequeñas y medianas empresas europeas y de terceros países. Los BRE son organismos que facilitan la cooperación entre empresas de los países donde están ya establecidos, con empresas de otros países.

La parte B se ocupa de la creación, en los países latinoamericanos, de una red de puntos focales de cooperación industrial y promoción de inversiones, tanto en el ámbito Sur-Sur —ampliación de la red TIPS (Technological Information Pilot System)<sup>89</sup>— como entre los agentes europeos y latinoamericanos.

En conformidad con las resoluciones adoptadas en la reunión ministerial CE-Grupo de Río, que tuvo lugar en Santiago de Chile en mayo de 1992, los servicios del sistema TIPS se extenderán a la totalidad de los países latinoamericanos. Si bien los centros TIPS miran a la promoción de los intercambios Sur-Sur, representan entes de apoyo para las acciones de cooperación comercial, industrial o de inversión con la CE.

En lo que respecta al fortalecimiento de los puntos focales de cooperación industrial y de promoción de inversiones con la CE, se han puesto en marcha una serie de iniciativas. Entre ellas están la creación de la Fundación empresarial CE-Chile, un centro de transferencia de tecnología en Colombia, y la creación de un organismo de detección de oportunidades de inversión en México.

iii) *Las organizaciones no gubernamentales.* En el marco del desarrollo del sistema de cooperación tecnológica descentralizada, y en relación con el objetivo cepalino de la ciudadanía moderna, cabe señalar la capacidad de oferta de tecnologías y **know-how** apropiados de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Éstas se orientan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones latinoamericanas más desfavorecidas y las capacidades productivas de las micro-empresas.

Los diplomáticos deberían tener en cuenta el objetivo político y social de elevar la valoración de los recursos humanos nacionales de todos los estratos sociales para asegurar la ciudadanía. Se trata de crear una base de conocimientos necesaria para incrementar el valor agregado y aumentar la competencia de la economía, reequilibrar las tendencias hacia la polarización y marginación, y reducir los riesgos políticos y sociales para las democracias.

En consecuencia, los servicios exteriores deberían apoyar los encuentros entre ONG europeas y latinoamericanas. Obtener, además, informaciones sobre las capacidades de estas organizaciones y las investigaciones realizadas para evaluar y diseñar las acciones de transferencia tecnológica apropiada. Y apoyar, igualmente, el logro de financiamiento para las ONG en organismos multilaterales y bilaterales, y contribuir a coordinar las acciones de las ONG y del Estado.

Para subrayar la importancia de la transferencia tecnológica realizada por las ONG, debe señalarse que además de los millares de proyectos concretos ideados e implementados por las ONG latinoamericanas y europeas, sus acciones son compatibles con la teoría sobre las tecnologías apropiadas y con el supuesto "lo pequeño es hermoso", formulado por Schumacher. Por otra parte, investigaciones recientes (Simonetti, Archibugi y Farinelli, 1994) enfatizan el papel de las ONG, definiendo una taxonomía de los proyectos de transferencia tecnológica.

Por un lado, el papel desempeñado por las ONG puede asemejarse al de las empresas. Ambas transfieren tecnologías incorporadas y no incorporadas —no sólo equipos, sino también conocimientos organizativos, institucionales y de personas—, adecuan las tecnologías a los contextos locales, y modifican en el tiempo las características tecnológicas sobre la base de los resultados obtenidos. Pero también exhiben evidentes diferencias en los fines —solidaridad

---

<sup>89</sup> El TIPS tiene su sede central en Roma. Fue fundado en 1984 por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), en el ámbito de la cooperación Sur—Sur. El objetivo principal de sus actividades es proveer de un instrumento para el intercambio de información en materia de oportunidades científicas, tecnológicas y de negocios entre los países en desarrollo.

versus ganancias—, en los tamaños institucionales<sup>90</sup> y, naturalmente, en las áreas de acción. Estas diferencias hacen que las ONG pongan más atención a las necesidades, mercados, aspectos sociales y culturales de las zonas marginales del país receptor. En consecuencia, la significación de la adecuación tecnológica es diferente. La adecuación de las empresas multinacionales se refiere a objetivos de ganancias y eficiencia de corto y mediano plazos. Para las ONG, en cambio, el objetivo es la acumulación de capacidades tecnológicas de los beneficiarios para satisfacer sus necesidades.

Con todo, a través de la definición de una taxonomía de las tipologías de transferencia tecnológica por parte de las ONG, se puede observar que en el caso de los proyectos que explotan "ventajas comparativas" la adecuación de las tecnologías deben tener en cuenta la viabilidad económica. En este caso, las características de la transferencia tecnológica por parte de las ONG se asemeja a las de las empresas.

La taxonomía en cuestión permite identificar tres tipos de transferencia (véase cuadro 43):

*La transferencia de "tecnologías simples".* Se realiza en el marco de proyectos de tamaño pequeño en sectores tradicionales, para la producción de bienes destinados a satisfacer necesidades primarias en zonas marginales. Las tecnologías involucradas son económicas y no crean problemas para su manejo y mantenimiento.

*Proyectos que explotan "ventajas comparativas".* Están basados en recursos naturales o habilidades acumuladas en sectores específicos —por ejemplo, la artesanía— y dirigidos a favorecer el desarrollo de actividades manufactureras para la comercialización de los productos en los mercados locales y exteriores. Los criterios de la selección y asimilación de la tecnología son determinantes, ya que normalmente se presentan problemas de carácter productivo o financiero, y en la distribución de los productos. Se destaca la importancia de capacidades locales —nivel de educación y formación— preexistentes al proyecto, para una asimilación eficaz de las tecnologías.

*Grandes proyectos de "desarrollo rural integrado".* Persiguen el objetivo, bastante ambicioso, de estimular un proceso de desarrollo multisectorial en zonas pobres. La ONG "adopta" la zona, transfiriendo tecnologías de diferentes grados de complejidad. Los objetivos de largo plazo son claramente sociales y ambientales. En la práctica, sin embargo, se realiza sólo una asimilación de las tecnologías simples.

En general, la experiencia de las ONG en transferencia y asimilación tecnológica demuestra la importancia de invertir en los recursos humanos y de realizar diversas actividades encaminadas al aprendizaje en las primeras etapas del proyecto, como la participación de los beneficiarios en la definición de los objetivos. En este sentido, el apoyo a las acciones de las ONG en los países receptores debería incluirse entre los objetivos de la política estatal de desarrollo de los recursos humanos. Para guardar coherencia con lo anterior, los diplomáticos tendrían que conferirle prioridad a la realización de actividades de apoyo a estas organizaciones. El modelo de proyecto de las ONG, con alta intensidad de actividades de aprendizaje, debería contribuir a mejorar o a complementar proyectos semejantes realizados por otros agentes, como universidades, centros de investigación y difusión tecnológica, y también empresas.

---

<sup>90</sup> Sin embargo, se recuerda que existen grandes ONG con una considerable capacidad financiera y de involucrar empresas y consultores, como también de acceso a las tecnologías del mercado y de adecuarlas a los contextos y a las necesidades.

Cuadro 43  
LA TAXONOMÍA DE LOS TIPOS DE PROYECTOS DE LAS ONG

Características del proyecto	Tipología de proyectos		
	Tecnologías simples	Ventajas comparativas	Desarrollo rural integrado
Génesis	Proyectos simples, generalmente en áreas pobres	Explotación de ventajas naturales o de habilidades existentes	Proyectos grandes en áreas muy atrasadas (etapas iniciales del proceso de desarrollo)
Infraestructuras	No importantes	Necesarias	Ausentes
Tamaño	Pequeño: sectores tradicionales (agricultura, artesanía)	Medio/pequeño: sectores varios	Gran escala: multisectorial, energía, riego
Objetivos	No ambiciosos: mejoramiento modesto	Mejoramiento sustancial de actividades existentes	Comienzo del proceso de desarrollo ("adopción")
Mercados	Local	Importante: también hacia PVD o países industrializados	Local, nacional
Factores de producción	Locales, excepto equipo	Varios	Fuerte dependencia de países industrializados
Tipos de tecnologías	"Apropiadas": económicas, no nuevas, simples	Varias	Muchas tecnologías diferentes; también muy avanzadas
Existencia de habilidades pre-proyecto	No importante	Importante para los resultados finales	Ausente casi por definición
Voluntarios (expatriados)	Importantes	De evitarse lo más posible	Necesarios sólo si están bien formulados
Participación de la población local en las primeras fases	Importante	Muy importante para los resultados finales	Muy difícil por la naturaleza misma del proyecto
Instalación, funcionamiento y mantenimiento	Simple (es posible aprender luego)	Los receptores deberían participar lo más posible	Fuerte dependencia de la ONG y de los proveedores
Educación y formación	Importante	Muy importante	Muy importante

Cuadro 43 (concl.)

Comercialización y distribución	No importante	Importante y muy difícil	Difícil
Manejo	Importante	Muy importante	Muy importante
Instituciones	Importante	Muy importante	Muy importante
Sostenibilidad	No demasiado difícil: tecnologías y estructuras simples	Problemática	Muy difícil por la naturaleza misma del proyecto
Evaluación	Buena, respecto a objetivos que son mínimos	Éxito difícil, se trata de mejorar	Difícil: hay que considerar los objetivos sociales y las externalidades

Fuente: Simonetti, Archibugi y Farinelli (1994).

### 3. Las políticas, estrategias y dificultades de la acumulación de tecnología en América Latina

El objetivo central de la Agenda es favorecer la acumulación de capacidad tecnológica latinoamericana. Además de aumentar las opciones de transferencia de tecnologías desde Europa, resulta indispensable hacer efectiva la asimilación y adaptación de éstas a fin de dinamizar el proceso de industrialización, asimilar los nuevos paradigmas productivos, e impulsar la capacidad de innovación.

La oferta europea de cooperación tecnológica representa sólo una oportunidad. Se requiere el desarrollo de un sistema nacional innovador que sepa explotar esta oportunidad y traducirla en capacidad tecnológica nacional.

Después de considerar las modalidades de transferencia tecnológica, el papel del Estado y la oferta europea de cooperación tecnológica, se presentan las restantes orientaciones de política contenidas en la Agenda.

#### a) *Las políticas macroeconómicas y estrategias comerciales*

Evidentemente, el contexto macroeconómico de un país influye notablemente en su desarrollo tecnológico. La estabilidad y el crecimiento económico, el nivel de la inflación y de las tasas de interés, la disponibilidad de crédito y de divisas, las condiciones de los mercados de los factores productivos, el manejo del balance público y los *shocks* externos, tienen efectos directos sobre la acumulación de capital, las infraestructuras y la política de desarrollo de los recursos humanos, la actitud de los agentes privados hacia las inversiones y los riesgos conexos. A este respecto es bien sabido que "la solución de la crisis de la deuda y la reactivación del crecimiento económico en América Latina representan un prerrequisito para el incremento de la tasa de difusión de las nuevas tecnologías" (Ernst y O'Connor, 1989).

Otro aspecto importante de la gestión macroeconómica lo constituye la distribución del ingreso. Se subraya, en efecto, que los países que han registrado la mayor tasa de crecimiento industrial y de progreso tecnológico son aquellos con menores desigualdades sociales —un buen ejemplo son los países asiáticos de reciente industrialización<sup>91</sup>.

Se recuerda, además, que la distribución del ingreso tiene efectos significativos sobre las tasas de ahorro y de acumulación de capital, la amplitud de los mercados internos y el nivel de educación (OCDE, 1992, págs. 266-267). Lo anterior constituye un conjunto de variables que tienen impactos determinantes sobre el desarrollo de las capacidades tecnológicas nacionales.

Las estrategias comerciales se refieren, en parte, al tema tradicional de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones o en la promoción de exportaciones. Desde el punto de vista del desarrollo de las capacidades tecnológicas nacionales la estrategia de promoción de exportaciones aporta mayores beneficios, puesto que implica la apertura a la competencia internacional y a los flujos de informaciones, tecnologías y capitales<sup>92</sup>.

La estrategia de promoción de exportaciones permite una mayor especialización tecnológica, adaptación a mercados que demandan soluciones tecnológicas obligadas y generación de innovaciones inducidas a través del aprendizaje con usuarios avanzados (**learning by using**), sensibilidad a los costos de importación de las tecnologías y, por ende, una mayor propensión a desarrollar las propias capacidades tecnológicas.

Sin embargo, está claro que la apertura tiene que ser selectiva. Existen casos en los cuales se requiere protección para los esfuerzos tecnológicos locales. Pueden ser útiles algunos subsidios y financiamientos concesionales cuando la innovación tecnológica tiene altos costos y riesgos, cuando el mercado de capitales no se compromete en operaciones de financiamiento de actividades de ID de largo plazo con resultados inciertos, y cuando la presencia de externalidades y complementariedades no permiten mantener todos los beneficios de ID al interior de la empresa. Esta protección debería ser selectiva, temporal, controlada continuamente en sus resultados, y compensada con medidas competitivas (Lall, 1992a).

El tema de las estrategias de comercio lleva a considerar los mercados objetivos. A este respecto, se subraya que para el desarrollo de las capacidades tecnológicas nacionales hay que identificar los mercados y su crecimiento esperado. La sostenibilidad del objetivo de acumular capacidad innovadora depende de los resultados finales. En otras palabras, de la capacidad de crear, insertarse y conquistar cuotas en los mercados. La experiencia de Corea del Sur en materia de asimilación tecnológica se realizó sobre la base de una proyección de la demanda esperada por sector económico, garantizando un crecimiento elevado, estable y previsible (Enos y Park, 1987).

En general, es natural que a causa del ritmo acelerado del cambio tecnológico y del tamaño limitado de los mercados internos algunos países latinoamericanos dependan de los mercados externos. En consecuencia, es necesario insistir en definir nuevos acuerdos para garantizar un libre acceso a mercados regionales y mundiales.

---

<sup>91</sup> "Las condiciones materiales de vida en los países asiáticos de reciente industrialización, incluso para la fuerza de trabajo no calificada, han sido transformadas en el transcurso de una sola generación" (Wade, 1990); "Un ingreso relativamente equitativo confiere a la población el sentido de un destino común" (The Economist, 1991).

<sup>92</sup> "Para el desarrollo de las capacidades tecnológicas de las empresas, la competencia en el mercado mundial constituye probablemente una más fuerte inducción que la competencia nacional" (Lall, 1992a).

Respecto a Europa, existe la posibilidad de establecer vinculaciones productivas en los sectores tradicionales, integrándolos con nuevos conocimientos y con servicios a la producción, para la fabricación de bienes diversificados con mayor valor agregado y contenido tecnológico. Las nuevas tecnologías favorecen el establecimiento de instalaciones especializadas de menor tamaño, de producción flexible, con economías de especialización. Por otra parte, frente a una demanda diversificada y sofisticada, resulta indispensable disponer de canales de distribución, marcas y capacidades organizativas y de **marketing** avanzados.

Los países latinoamericanos más avanzados podrían diseñar acuerdos de inversiones y producción cruzados con Europa, incluyendo el principio de reciprocidad de acceso a los mercados.

"Una posibilidad es establecer relaciones de carácter técnico y manufacturero suficientemente fuertes con empresas del mercado objetivo, a fin de que estas últimas compartan como de su propio interés la posición de mercado de las firmas latinoamericanas (Ernst y O'Connor, 1989)".

Otra oportunidad frecuentemente mencionada —y enfatizada por la estrategia de transformación productiva con equidad de la CEPAL— se relaciona con las iniciativas regionales latinoamericanas. En Europa se sigue con especial interés la puesta en marcha del Mercosur. Al parecer, está produciendo cambios interesantes en la estructura productiva y tecnológica, favoreciendo la especialización y el comercio de productos manufacturados. A este respecto se recuerda que, en general, el comercio Sur-Sur se presenta más intensivo en cuanto a habilidades técnicas que aquel realizado con los países del OCDE (Amsden, 1989).

b) *Las políticas industriales y el sistema innovador nacional*

El debate sobre la apertura y la protección de las economías latinoamericanas lleva a concentrar la atención en el carácter selectivo de las medidas de política. Como se mencionó anteriormente, lo importante es identificar las combinaciones óptimas entre incentivos de mercado y públicos <sup>93</sup>.

La CEPAL sugiere dos orientaciones principales para la política tecnológica e industrial. "Una sería crear condiciones generales propicias para la asimilación del progreso técnico en todos los sectores de actividad; la otra, concentrar acciones e instrumentos en un número limitado de campos, donde se haya decidido apurar el paso para lograr la excelencia productiva" <sup>94</sup> (CEPAL, 1990).

---

<sup>93</sup> "Las intervenciones deben ser selectivas, lo que implica que los políticos y técnicos identifiquen los sectores específicos, las actividades así como las empresas a promover y para explotar sus potencialidades de crecimiento superior, nexos y externalidades" (Lall, 1992a).

<sup>94</sup> La CEPAL indica tres actividades principales: "la primera consiste en completar y adecuar la infraestructura tecnológica en determinadas actividades seleccionadas como de alta relación. Estas serían algunas que formarían parte de cadenas productivas importantes; que constituyeran en ellas un eslabón muy atrasado, y que carecieran de investigación realizada al respecto en los países industrializados (técnicas de uso intensivo de mano de obra, agricultura tropical y otras). La segunda es promover una mayor propensión a innovar en las propias empresas; esto puede hacerse favoreciendo una adecuada valorización de la innovación tecnológica como variable estratégica y fuente de beneficios, otorgando incentivos gubernamentales a empresas existentes para emprender actividades innovadoras, y dando apoyo a la creación de nuevas empresas que hagan uso intensivo de tecnología. Por último, la tercera es desarrollar, a través de diversos arreglos institucionales, una red de nexos estrechos entre el sector productivo, por una parte, y el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por otra; y fomentar, dentro del

Lo anterior supone por parte del Estado una capacidad de selección basada en un profundo conocimiento de los sectores, de sus nexos y de las potencialidades y oportunidades tecnológicas. Además, la implementación de medidas selectivas requiere una fuerza política para corregir las fallas, modificar las selecciones, garantizar la temporalidad de las intervenciones, controlar y evaluar los resultados, y sancionar los abusos. Esta fuerza depende del consenso democrático que se puede obtener mediante objetivos compartidos, claras reglas del juego, transparencia en la definición y aplicación de las medidas de intervención, y eficiencia en el cumplimiento de las acciones.

Las experiencias demuestran que es preferible una política industrial selectiva, una clara estrategia de desarrollo de la estructura industrial por sector y de allí, de política comercial. Por ejemplo, Corea del Sur incentivó la industria pesada con una alta concentración de la producción y de la organización, a través del sistema de las *Chaebol* y de una intervención pública de comando <sup>95</sup>. La provincia china de Taiwán sustentó una industria más flexible, constituida por numerosas PYME capaces de crear consorcios y saltar etapas tecnológicas, con una poderosa intervención estatal. Hong Kong, escogió una especialización en la industria ligera ligada al comercio internacional, con un Estado que creó un entorno favorable.

Por lo tanto, no existe una estrategia única <sup>96</sup>. Éstas son diferentes, según el tamaño de los mercados internos, la dotación de recursos, y las características tecnológicas de las industrias. En el caso del desarrollo de tecnologías en los sectores con base predominantemente científica y en los de producción de gran escala, a causa de la complejidad y del alto riesgo de la ID parece indispensable una estructura industrial concentrada, con fuertes nexos con comunidades científicas, grandes empresas extranjeras complementarias, PYME subcontratistas, y con capacidad de realizar productos "originales" de buena calidad: los llamados productores de equipos originales (**Original Equipment Manufactures OEM**) <sup>97</sup>.

En el caso de los sectores tradicionales y de proveedores especializados, la estructura industrial puede tener un grado menor de concentración y estar vinculada a los mercados finales y a los usuarios más sofisticados.

Además del tamaño de las empresas y de la concentración del mercado, se reitera la importancia creciente del sistema, de la red entre empresas e instituciones. Por lo tanto, junto al tema de la estructura industrial se debe analizar la estructura de los servicios y de las instituciones que conforman el sistema innovador nacional.

Por ejemplo, en los sectores tradicionales y de los proveedores especializados, resulta importante la creación de un sistema innovador mediante la concesión de medidas de ayuda selectiva a las PYME, como difusión de informaciones, formación y capacitación de los recursos

---

sistema productivo, un contacto dinámico entre usuarios y productores de bienes y servicios. Todo ello podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, en los cuales se haya acumulado previamente una experiencia y competencia básica a nivel local; entre ellos podrían estar algunos sectores elaboradores de recursos naturales y las industrias ligadas a éstos."(CEPAL, 1990).

<sup>95</sup> Walden Bello y Stephanie Rosenfeld han descrito la fuerte intervención estatal tanto en la formación de la industria nacional, como en el nacimiento del capitalismo de comando ("the rise of Command Capitalism") (Bello y Rosenfeld, 1992).

<sup>96</sup> "Numerosas estrategias son viables, cada una está basada en una combinación distinta de incentivos, capacidades e instituciones, y cada una comprende su propia gama de intervenciones" (Lall, 1992a).

<sup>97</sup> Los países asiáticos de reciente industrialización alcanzaron resultados exitosos en la manufactura de equipos originales, lo que les permitió incrementar considerablemente su aprendizaje tecnológico. "La OEM representa la más dura escuela de aprendizaje industrial" (The Economist, 1991).



humanos —formación de ingenieros y técnicos para aprender, reparar, adaptar y mantener nuevas tecnologías—, financiamientos de consorcios de ID <sup>98</sup>, servicios de **leasing**, servicios de "incubadoras tecnológicas", creación de infraestructuras tecnológicas avanzadas (servicios de diseño, análisis de calidad, provisión de estándares, redes telemáticas, etc.).

c) *La propuesta de la CEPAL para el desarrollo de los recursos humanos*

El desarrollo de los recursos humanos representa una de las estrategias principales que debiera implementar el Estado para crear un sistema innovador nacional. En términos cuantitativos, se trata de ampliar la base educacional y, en términos cualitativos, de la formación y capacitación de los operarios, técnicos e ingenieros.

Frecuentemente se argumenta que la diferencia en materia de desarrollo de los recursos humanos entre los países asiáticos de reciente industrialización y los latinoamericanos, representa uno de los puntos determinantes para grados de éxito tecnológico diferente <sup>99</sup>. Por lo tanto, es imprescindible la implementación de una estrategia latinoamericana de desarrollo de los recursos humanos, a la cual podrían contribuir los diferentes agentes europeos. Se requiere especialmente la creación de nexos sólidos entre los distintos agentes, y una mayor sensibilidad del sistema educativo tradicional al mundo externo. Finalmente, el sistema educativo debería ampliarse e integrarse al mundo empresarial y científico.

En efecto, el desarrollo educativo y tecnológico depende de la calidad de las interacciones entre escuelas, universidades, industrias y otros centros de ID (Lall, 1992a). El sistema de interacciones entre el mundo empresarial, educativo y científico representa la base de un sistema innovador nacional. Como tal, no debe aislarse sino vincularse a nivel internacional con universidades, centros de formación y de investigación. Las relaciones exteriores con el mundo académico y científico son vitales para elevar la calidad de los recursos humanos. Está claro que para el logro de estos objetivos se requiere una mayor circulación internacional de los conocimientos.

La estrategia propuesta por la CEPAL apunta precisamente a pasar de un sistema poco integrado, con "muy poca coherencia interna y muy poca relación con los demás", a un sistema "en el cual los subsistemas establecen y desarrollan vínculos recíprocos" (Fajnzylber, 1992). Este proceso lo ilustra el gráfico 1.

"Las políticas para poner en práctica la estrategia propuesta pueden agruparse de acuerdo con los siguientes objetivos:

- a) Abrir la institucionalidad educativa a los requerimientos de la sociedad. Se trata de establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación,

<sup>98</sup> "Si faltan mercados de capital de riesgo, el financiamiento de las formas complejas de adquisición de capacidades tecnológicas requiere medidas especiales para proveer capitales de riesgo de largo plazo" (Lall, 1992b, pág. 183). Además, la CEPAL destaca que "la experiencia parece indicar que tienen mayor efecto los estímulos financieros directos, administrados a través de una entidad especializada, que aquellos de tipo fiscal como deducciones tributarias, depreciación acelerada u otros" (CEPAL, 1990).

<sup>99</sup> "Los datos muestran que (a) los países del Este asiático de reciente industrialización poseen en sentido amplio el mayor stock de capital humano —educación formal, en general—, seguidos por México, Brasil (...) (b) Corea del Sur y provincia china de Taiwán son los líderes en términos de educación técnica y capacitación (...) (c) los países del Este asiático de reciente industrialización están más adelantados en términos de calidad de la educación, y Corea del Sur es el líder en la formación al interior de las empresas" (Lall, 1992a, pág. 203).

de ciencia y de tecnología, desarrolle o pueda desarrollar vínculos horizontales y verticales con los demás.

b) Asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad. Esto dice relación con la cobertura y calidad de la educación básica y media y de la capacitación. Porque pensar que se puede capacitar sin haber hecho un esfuerzo correspondiente en la educación básica, es mero voluntarismo.

c) Impulsar el acceso al conocimiento, su difusión y generación.

d) Propiciar una gestión responsable. Ya no se trataría del sistema educativo ni de la ciencia y la tecnología tradicionales, sino de un sistema complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones, que haría indispensable un sistema de evaluación e información que hoy no existe.

e) Profesionalizar y dignificar la función magisterial. Esto es algo vital, sin lo cual lo propuesto quedará sólo en las buenas intenciones.

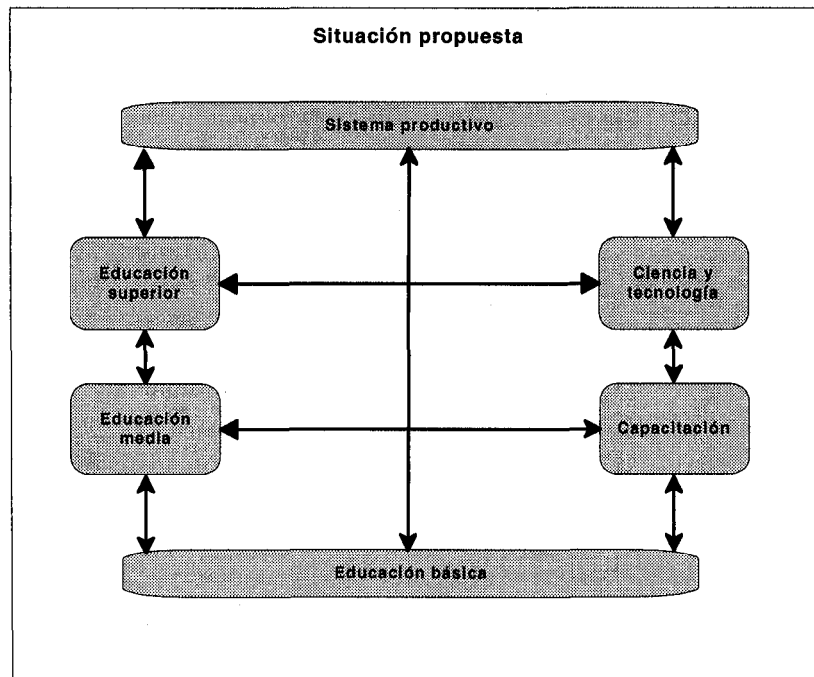
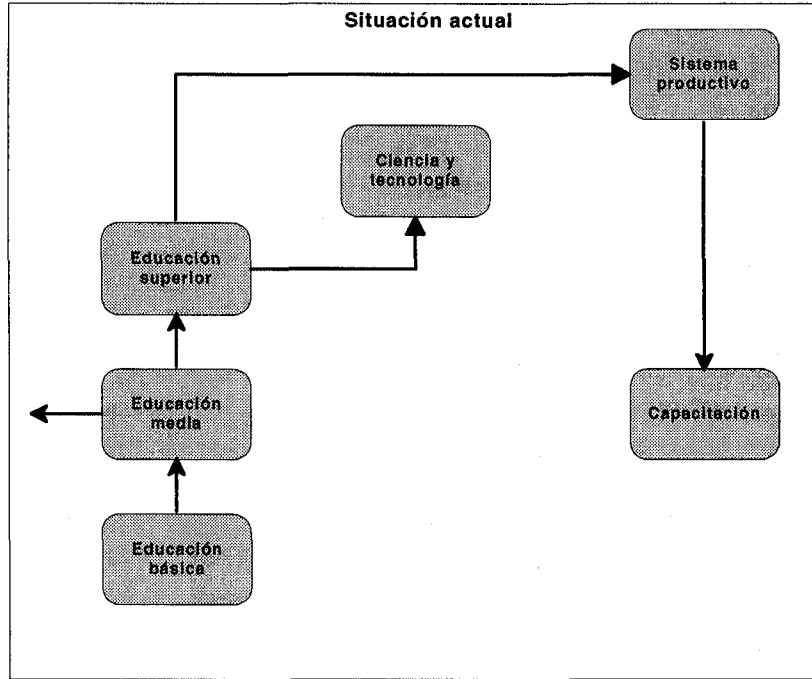
f) Lograr que el apoyo se materialice y que provenga de todos los distintos protagonistas. El sistema educativo no sería financiado sólo por el Ministerio de Hacienda a través de una partida presupuestaria destinada al Ministerio de Educación Pública. Esta partida, que tendría que ser cada vez más importante, se debería sumar a muchas otras contribuciones, si el tema de la educación y de los recursos humanos se mira en esta perspectiva integrada". (Fajnzylber, 1992).

En conclusión, el objetivo del desarrollo tecnológico requiere una importante participación activa y selectiva del Estado para apoyar a las empresas en la tarea de innovar, suplir las fallas del mercado, y garantizar un acceso equitativo a los conocimientos. La creación de un contexto macroeconómico estable, la elaboración de estrategias de intervención selectivas, el desarrollo de los recursos humanos, requieren de un Estado "intensivo en inteligencia y de visión política democrática", que sepa interactuar con los agentes de la sociedad civil.

En consecuencia, "resulta necesario el fortalecimiento de las capacidades administrativas y del poder del Estado para la formulación e implementación de medidas orientadas a salvaguardar políticas económicas sensatas, y para limitar el grado de intervención de modo de evitar abusos" (Lall, 1992a).

Es en este marco que se debería delinear el papel de los servicios exteriores latinoamericanos.

Gráfico 1  
**RELACIONES ENTRE LA EDUCACIÓN, LA CAPACITACIÓN, LA CIENCIA Y LA  
 TECNOLOGÍA, Y LAS EMPRESAS**



**TERCERA PARTE**

**EL DESARROLLO DEL COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA  
Y LA UNIÓN EUROPEA**

## I. LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA <sup>100</sup>

### A. EL COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON EL MUNDO EN GENERAL Y CON AMÉRICA LATINA EN PARTICULAR

#### 1. La interpretación europea de las relaciones económicas internacionales

Desde la mitad de la década de 1980, se está asistiendo a la aceleración del proceso de integración europea y a la liberalización de las economías a nivel mundial. En este marco, la Unión Europea (UE) ha comenzado a adoptar una visión más estratégica de sus relaciones económicas con los terceros países. En efecto, tanto con la realización del Mercado Único (MU) —desde 1993— como recientemente con la adopción de una nueva política llamada de "crecimiento, competencia y empleo", los documentos oficiales de la UE enfatizan la comparación de la fuerza competitiva europea con la de los Estados Unidos, Japón y los países de reciente industrialización. Se analizan además las ventajas y desventajas, especialmente con relación al crecimiento de los nuevos sectores económicos estratégicos de alta tecnología, y a las dinámicas futuras de las demandas sectoriales.

El Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas, titulado "Crecimiento, competencia, empleo", identifica como una de las causas principales del desempleo estructural la no óptima inserción europea en la nueva división internacional del trabajo. Se insiste en que se han descuidado los mercados del futuro, atándose demasiado a la explotación de las rentas adquiridas en los sectores tradicionales. Por otra parte, se destaca que "los nuevos países que se industrializan nos hacen competencia, también en nuestros propios mercados, con costos que desafían cada acción de competencia por parte nuestra" (Comisión de la CE, 1993c, pág. 11).

Esta interpretación competitiva y estratégica de las relaciones económicas internacionales se enmarca en una aceptación a nivel mundial del papel del libre intercambio, el que debe incluir sin embargo como regla básica el principio de la competencia leal: **free and fair trade**. Es así como en el último Libro Blanco se subraya la importancia vital de que la UE sea un mercado abierto, pero teniendo al mismo tiempo garantías de acceso recíproco a todos los demás mercados. En este marco, la UE se compromete a aumentar las inversiones y la

---

<sup>100</sup> Este capítulo corresponde a una parte substancial del documento preparado por el señor Andrea Stocchiero para la CEPAL: "La política comercial de la Unión Europea: entre la política de competencia estratégica global y la política externa de seguridad" (1995).

transferencia de conocimientos, a abrir aún más sus mercados, y a incrementar la cooperación industrial con los países del Este y del Sur. Adoptando este enfoque liberal de los intercambios, se confía en que el juego sea positivo para todos los participantes. "Si los países del Este y del Sur lograran conducir políticas razonables de ajuste y modernización, podrán obtener todas las posibles ventajas por nuestra acción, y estos beneficios retornarán a nosotros en forma de nuevos mercados y en consecuencia de creación de trabajo" (Comisión de la CE, 1993c, pág. 13).

En realidad, la apertura de la UE está sujeta a factores complejos de carácter económico, social y político, que condicionan fuertemente la adopción de la doctrina librecambista. A este respecto cabe señalar que la visión estratégica de la UE no es estrictamente coherente con el principio del libre intercambio, que considera positivas también las acciones unilaterales de liberalización. De allí la importancia que la UE concede al concepto de un libre intercambio leal y a la búsqueda de un **playing field** común y paritario, en el cual el criterio de la reciprocidad adquiere mayor importancia. Surge en consecuencia el problema del alcance de los términos leal y ecuánime, con respecto a las relaciones existentes entre comercio y servicios, inversiones, propiedad intelectual, medio ambiente y aspectos sociales, que han representado los nuevos temas fundamentales de la Ronda Uruguay. En términos generales, se trata de investigar sobre las complejas interrelaciones entre la política comercial y la política industrial y tecnológica (por ejemplo, en relación con las subvenciones para la investigación y el desarrollo tecnológico, y la creación de parques tecnológicos), la política social (subvenciones a las regiones atrasadas, protección de la seguridad social), la política del medio ambiente (protección del medio ambiente) y la política cultural (protección de las diferentes culturas). En este ámbito, son evidentes las grandes dificultades existentes para la definición de reglas multilaterales.

## 2. Relaciones comerciales y económicas de América Latina con la Unión Europea<sup>101</sup>

En términos globales, se puede indicar que el entorno internacional en el curso del año 1994 ha mejorado para las economías latinoamericanas. Los precios de los productos básicos han comenzado a recuperarse después de un lapso de cinco años en que se observó una tendencia persistente a la baja.

Ciertos precios ya han subido y con ello algunas economías de países de la región han vuelto a encontrar más holgura en su frente externo; los combustibles anotan alzas y se observan aumentos de precio en el café, productos oleaginosos y en el sector pecuario (CEPAL, 1994a).

La recuperación de los precios internacionales de los principales productos tradicionales del comercio exterior latinoamericano, ha posibilitado que los niveles de exportación continúen creciendo.

No está demás consignar, por otra parte, que el comercio intrarregional ha venido presentando una expansión interesante de los valores del comercio recíproco. Con ello se ha transformado en un elemento que ha sostenido los niveles exportados, y ha contribuido así a compensar la situación de deterioro existente en otros mercados del mundo para las exportaciones regionales.

---

<sup>101</sup> Esta sección corresponde al capítulo III del documento preparado por el señor Esteban Tomic, con la asistencia del señor Rodolfo Hoffmann, "El papel de las cancillerías latinoamericanas en la promoción y desarrollo de las relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea" (1995).

Las cifras que se muestran a continuación ilustran la expansión de las exportaciones en estos últimos años y sirven de referencia para configurar la relación comercial existente con la Unión Europea (ver cuadro 44).

Las cifras del cuadro presentado llaman la atención sobre el déficit creciente del comercio de bienes que registra América Latina. Después de anotar superávit de comercio durante varios años consecutivos, la región ha experimentado un resultado global negativo para el balance comercial en cada uno de estos últimos tres años. En el año 1994 se mantiene esta tendencia, pues las economías latinoamericanas siguieron generando saldos negativos en el comercio de bienes.

No obstante la acentuada brecha que se registra en el comercio exterior, y que la región debe financiar, ésta recibió capitales extranjeros en abundancia.

Cuadro 44

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CIFRAS DEL BALANCE DE PAGOS***(En miles de millones de dólares)*

	1992	1993	1994
Exportaciones	127.2	133.7	152.8
Importaciones	137.5	149.0	171.0

Fuente: CEPAL (1994a).

Se estima —según datos de la CEPAL— que en 1994 la afluencia de estos recursos financieros ascendió a alrededor de 57 000 millones de dólares.

La situación comentada ubica a América Latina con un doble carácter en el escenario internacional: presenta un creciente déficit comercial de bienes no obstante el aumento de las exportaciones, y se presenta como un importante receptor de capitales foráneos. Esta situación, que se va conformando en varios países de la región, resulta muy riesgosa para efectos de proseguir con el desarrollo de la economía. El sector externo introduce condiciones de inestabilidad latente por la cuantiosa afluencia de capitales foráneos requeridos, caracterizados por su volatilidad.

En el caso de México, la economía presentó grandes déficit anuales en el balance de bienes y en cuenta corriente durante el último trienio (1992-1994), financiados con montos significativos de capital extranjero <sup>102</sup>.

Consecuentemente, las estadísticas anotan una pérdida de participación de América Latina en las exportaciones mundiales, como asimismo en el mercado de la Unión Europea. Esto es grave para las pretensiones de desarrollo y bienestar a que aspira la región.

<sup>102</sup> En el balance de cuenta corriente las cifras anuales del déficit superaron los 20 000 millones de dólares, y en 1994 bordearon los 30 000 millones de dólares.

El cuadro 45 contiene estadísticas sobre la participación de América Latina en las exportaciones mundiales, en las que se comprueba un acentuado y sistemático deterioro en la cuota mundial.

Cuadro 45  
**PARTICIPACION DE AMÉRICA LATINA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES**

AÑO	VALOR (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)	EN PORCENTAJE
1950	7.5	12.4
1970	17.4	5.5
1990	147.1	4.3
1992	150.8	4.0

Fuente: GATT International Trade 1993, y UNCTAD.

Los antecedentes indican, por otra parte, que en el comercio entre América Latina y la Unión Europea se presenta la típica relación comercial que se estructura entre países en desarrollo e industrializados. Esto es, mientras la Unión Europea exporta manufacturas a la región, ésta envía al mercado europeo materias primas y productos del agro, en particular alimentos.

Esta situación se corrobora con algunos datos que caracterizan la composición de las exportaciones latinoamericanas. Los antecedentes señalan que en la exportación de bienes aún predominan notoriamente los productos primarios sobre los productos manufacturados (CEPAL, 1993a).

Los principales productos de exportación corresponden todavía a: café, plátanos, azúcar, trigo, maíz, carne, algodón, cobre, hierro, aluminio, petróleo, gas natural, y otros similares. Estos productos primarios siempre han tenido una participación importante en el valor total de las exportaciones latinoamericanas al mundo. Pese a los esfuerzos realizados en materia de promoción de exportaciones, aún mantienen su gravitación en el comercio latinoamericano. La incidencia de los productos primarios todavía supera el 50% del valor exportado cada año, si bien su participación ha ido descendiendo. Esta situación ubica a América Latina en el escenario internacional como un exportador neto de productos agrícolas, minerales y otros derivados de recursos naturales<sup>103</sup>.

Datos para un período de veinticuatro años (1970-1993) subrayan una pérdida sistemática y muy pronunciada del mercado de la Unión Europea para las exportaciones latinoamericanas.

La importancia de la Unión Europea como mercado para los productos latinoamericanos, corresponde a la mitad de lo que fue en 1970. Ese año, la participación de mercado de la Unión Europea era de 32%, y cayó a 16% en 1993.

<sup>103</sup> Para estos comentarios se tomaron diversos datos del "Anuario estadístico 1993", de CEPAL.



Llama también la atención el hecho de que en 1970 la Unión Europea constituía el principal mercado de destino para las mercancías latinoamericanas. Sin embargo, en 1993 figuraba en tercer lugar, detrás de los Estados Unidos y América Latina misma.

Las razones de dicho deterioro son complejas. Como se sabe, la pérdida de la importancia del mercado europeo para América Latina ha sido un proceso de varios años. En primer lugar, América Latina empieza a tomar cantidades crecientes de las exportaciones de manufacturas de la región. Este mercado ha logrado un gran dinamismo que favorece las ventas externas y en especial las de manufacturas, e incluso las de servicios, de los países de la región.

En segundo término, el mercado asiático ha crecido en importancia para las exportaciones de los países latinoamericanos. Con ello se ha generado un desvío de exportaciones que favorece la colocación de productos en Asia.

En tercer lugar, el acentuado proteccionismo imperante en el mercado europeo ha sido otro factor de desviación de las exportaciones latinoamericanas.

En cuarto lugar, en este último quinquenio se ha producido un acercamiento de la Unión Europea con los países de la llamada Unión Europea Oriental, con los cuales ha iniciado un reforzamiento de la relación política, económica y comercial. Esto ha afectado las exportaciones de América Latina.

Finalmente, es preciso señalar que los Estados Unidos han aumentado sistemáticamente su participación en el comercio regional, en especial el de manufacturas.

El cuadro 47 refleja los cambios ocurridos en la posición de los mercados de destino de las exportaciones latinoamericanas y su incidencia en algunos años del período 1970-1993. Sólo se han considerado las tres regiones de mayor relevancia en las ventas externas.

Cuadro 46  
**EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES REGIONES DE DESTINO**  
(En millones de dólares)

AÑOS	UNIÓN EUROPEA	ESTADOS UNIDOS	AMÉRICA LATINA	VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES
1970	4 504	4 439	1 752	14 090
1980	20 504	25 840	14 123	85 465
1990	27 140	45 623	15 723	116 953
1993	23 391	67 809	26 335	144 823

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de información oficial (América Latina considera 19 países).

Junto a la pronunciada pérdida de mercado en la Unión Europea, cabe mencionar la gran importancia adquirida por el mercado de los Estados Unidos para las ventas externas de los productos latinoamericanos.

En 1970 Estados Unidos representaba un valor levemente inferior al de la Unión Europea, en tanto que en 1993 dicho mercado absorbió tres veces más que el nivel de

adquisiciones del mercado del bloque europeo. Actualmente, el 47% del total exportado por la región tiene como destino los Estados Unidos.

Cuadro 47  
**EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE  
LAS PRINCIPALES REGIONES**  
(Incidencia porcentual sobre el valor exportado)

	UNIÓN EUROPEA	ESTADOS UNIDOS	AMÉRICA LATINA
1970	32	32	12
1980	24	30	17
1990	23	39	13
1993	16	47	18

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial (América Latina considera 19 países).

También hay que subrayar la importancia adquirida por el mercado de la propia región. En 1993 el mercado regional ya superaba a la Unión Europea y se ubicaba como el segundo mercado para las ventas externas de la región, mostrando gran dinamismo. Las adquisiciones son significativas, y en dicho año ascendían a más de 26 mil millones de dólares.

El deterioro de la posición en Europa obliga a plantear la necesidad de recuperar dicho mercado, ya que el bloque europeo resulta indispensable en varios frentes para apoyar el desarrollo de la región. Desde luego, en términos comerciales, ampliando las oportunidades y asegurando también la transferencia de la compra de tecnología. Junto con ello hay que considerar la necesidad de captar inversiones para financiar los proyectos de desarrollo, elemento clave para el crecimiento de la región.

A título de ejercicio y para tener una referencia, se puede señalar que si la Unión Europea hubiese mantenido la participación de mercado que tenía en 1970, las exportaciones latinoamericanas al bloque habrían superado los 45 mil millones de dólares en 1993. Dicha cifra es tan cuantiosa como la que exportó a los Estados Unidos (primer mercado) y duplica el valor que efectivamente se exportó a la Unión Europea.

Como antecedente adicional resulta de interés examinar la composición del comercio que se efectúa con la Unión Europea.

En el cuadro 48 se entrega una situación resumida de la composición de las exportaciones en los mercados de las principales regiones. Las cifras, expresadas en porcentaje, revelan la importancia del mercado de América Latina y de los Estados Unidos para las manufacturas de la región, así como la menor gravitación del mercado de la Unión Europea.

Tratándose de un lapso de tantos años, es natural que ocurran variaciones en la estructura de las ventas externas latinoamericanas. Las exportaciones de los productos manufacturados comienzan a adquirir importancia y hoy gravitan en el comercio con los Estados Unidos y con América Latina.

No sucede lo mismo en el intercambio comercial que se realiza con la Unión Europea. Las ventas de los productos alimenticios siempre han predominado.

En 1970, más de la mitad de las exportaciones estaban constituidas por los productos alimenticios. Para el trienio 1991-1993 esa incidencia todavía superaba el 40%.

Podemos concluir entonces que el mercado de la Unión Europea no ha sido aprovechado en beneficio de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas.

**Cuadro 48**  
**COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS EN EL**  
**COMERCIO CON LAS PRINCIPALES REGIONES**  
(En porcentaje)

AÑO	PRODUCTOS	UNIÓN EUROPEA	ESTADOS UNIDOS	AMÉRICA LATINA
1970	Productos alimenticios	53.3	47.3	27.0
	Otros	41.9	42.8	32.3
	Productos manufacturados	4.8	9.8	40.6
	Total de exportaciones a:	(100.0)	(100.0)	(100.0)
1980	Productos alimenticios	40.9	28.1	17.6
	Otros	46.9	58.6	35.7
	Productos manufacturados	12.3	13.2	46.7
	Total de exportaciones a:	(100.0)	(100.0)	(100.0)
1990	Productos alimenticios	37.5	18.5	20.7
	Otros	40.6	46.3	27.4
	Productos manufacturados	21.9	35.3	52.0
	Total de exportaciones a:	(100.0)	(100.0)	(100.0)
1993	Productos alimenticios	44.2	11.2	17.5
	Otros	31.5	26.7	19.2
	Productos manufacturados	24.3	62.1	63.3
	Total de exportaciones a:	(100.0)	(100.0)	(100.0)

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

El rubro "Otros" incluye materias primas agrícolas, combustibles, metales y minerales.

Esta situación debe ser debidamente considerada en una nueva estrategia de promoción comercial hacia la Unión Europea. América Latina ha progresado considerablemente en sus exportaciones de manufacturas hacia los mercados de la región y norteamericano. Las ventas externas logradas por estos rubros reflejan una competitividad internacional que también sirve para penetrar en el mercado de la Unión Europea.

En conclusión, la diplomacia latinoamericana debe prepararse para realizar un doble esfuerzo en la relación comercial con la Unión Europea. Por una parte, debe desplegar acciones para recuperar el mercado identificando oportunidades comerciales efectivas. Por otra, los servicios exteriores deben poner énfasis en y llevar a cabo acciones en beneficio de los productos manufacturados.

Como se sabe, el comercio mundial ha sufrido una tremenda transformación en cuanto al tipo de bienes transados, como lo señalan cifras recientes de la UNCTAD y del GATT. En efecto, en épocas pasadas, hacia los años 50, el comercio de los productos agrícolas constituía el 46% de las exportaciones mundiales. En 1992 este fenómeno se había reducido fuertemente, y apenas representaba un 12%.

Hoy, son los productos manufacturados los que pesan notablemente en la composición del comercio mundial. Las manufacturas presentan un comportamiento muy dinámico en la evolución de las exportaciones del mundo. En cuarenta años han pasado de una participación del 39% (1950) a una del 76% (1992).

Así, el escenario del comercio mundial se encuentra actualmente dominado por las manufacturas, aunque también hay que prestar atención a la evolución de los servicios comerciales. Se observa que las manufacturas han reducido su cuota de participación a un 60% y los servicios representan alrededor de un 21%. En conclusión, los rubros dinámicos de mayor especialización, con elevado valor agregado y con características de creatividad y de transformación tecnológica, son los que dominan el sistema comercial mundial.

Este rasgo contrasta con el histórico predominio de productos primarios en la composición de las exportaciones latinoamericanas.

Para reforzar el argumento del deterioro de la participación de las exportaciones latinoamericanas en el mercado de la Unión, se pueden utilizar datos que identifican sectores o rubros en que se ha presentado la pérdida de mercado.

Antecedentes de la Comisión Europea señalan que entre 1970 y 1987 América Latina ha perdido participación de mercado en los productos químicos y farmacéuticos, equipos de oficina, equipos eléctricos, productos alimenticios, textiles y prendas de vestir, y en un rubro global referido a productos industriales varios (Comisión de la Comunidad Europea, 1990a).

Los comentarios presentados y las estadísticas expuestas permiten entregar algunas conclusiones sobre el comportamiento de las exportaciones de América Latina.

- a) América Latina ha experimentado, en las últimas décadas, una notable pérdida de participación en las exportaciones mundiales, en particular en el mercado de la Unión Europea.
- b) La **performance** exportadora de América Latina contrasta con la de otras regiones en desarrollo, que han aumentado su participación en el mercado mundial y su cuota en el de la Unión Europea.
- c) Pese a los esfuerzos desplegados por lograr una diversificación de las exportaciones, América Latina aún presenta una situación en que predominan ostensiblemente las exportaciones de productos primarios por sobre las manufacturas, cuya participación sigue siendo modesta.

Cuando se mantiene una composición primaria en las exportaciones y se realizan esfuerzos internos de diversificación y promoción de exportaciones, los servicios exteriores juegan un importante papel en la identificación de oportunidades de mercado para nuevos productos de exportación.

- d) Aun cuando América Latina consigue un aumento de sus exportaciones —gracias a la recuperación de los precios internacionales de algunos productos básicos tradicionales de su comercio—, registra situaciones de deterioro en el balance comercial de bienes.

- e) En los últimos años América Latina empieza a adquirir un papel de gran receptor de capitales foráneos, en el escenario económico internacional.
- f) Los elementos y situaciones que se han reseñado y que definen el frente externo latinoamericano, exigen la adopción de acciones que conduzcan a un mejor posicionamiento de América Latina en el comercio mundial. Ello obliga a reconsiderar las políticas de promoción comercial, introduciendo a la vez medidas de modernización en los instrumentos que se utilizarán y en la acción de los servicios exteriores, específicamente en el campo comercial. Los esfuerzos deben encaminarse al logro de la competitividad en los mercados internacionales, para que los agentes económicos exportadores materialicen efectivamente las oportunidades comerciales abiertas a la oferta exportable de la región.

Por otra parte, los países que forman la Unión Europea siempre han mantenido estrechos lazos de vinculación con América Latina. Basados en razones de orden cultural, histórico y económico, comparten valores y aspiraciones similares, de modo que las relaciones conllevan aspectos de apoyo, solidaridad e intereses comunes, lo que las hace aptas para empujar las negociaciones comerciales y de inversión entre ambas regiones <sup>104</sup>. Así, América Latina podría encontrar un escenario favorable a sus iniciativas económicas y comerciales en los países de la Unión Europea, si organiza debidamente sus políticas comerciales y sus estructuras administrativas de apoyo al sector exportador, aspecto que incluye la modernización de los servicios exteriores.

Resulta de toda conveniencia aprovechar la experiencia europea en el campo de los procesos de integración, estableciendo acuerdos de cooperación en materias específicas que interesen a los países latinoamericanos, como ser la promoción de **joint ventures** y la transferencia de tecnología. También, sería conveniente adoptar mecanismos para lograr el apoyo y orientación del mercado en beneficio de las exportaciones de los países latinoamericanos.

La diplomacia latinoamericana debería emprender iniciativas orientadas a la creación de espacios económicos y comerciales de interés común para ambas regiones, mantener una conducta pragmática que privilegie la promoción de negocios birregionales, y dar los pasos necesarios para lograr un ambiente de seguridad y estabilidad en beneficio del proceso inversor.

A este respecto, junto con el ofrecimiento que realizan los países de la Unión en materia de asistencia técnica y financiera, es conveniente crear un escenario y la infraestructura administrativa necesaria para recibir una cooperación organizada en materia económica que, en este nuevo esquema de relaciones, puede suministrar el Banco Europeo de Inversiones.

A la iniciativa europea de fortalecer relaciones con América Latina, corresponde agregar el interés que los países miembros del Grupo de Río han expresado por robustecer las relaciones birregionales. En efecto, en documentos preparados por dicho Grupo se consideran planteamientos orientados a construir una estrategia para profundizar las relaciones entre ambas regiones <sup>105</sup>. Los documentos contienen declaraciones que dejan de manifiesto la clara voluntad política existente de intensificar las relaciones entre América Latina y la Unión

---

<sup>104</sup> "Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe", aprobado por el Consejo de la Unión Europea en Luxemburgo el 31 de octubre de 1994 (el Consejo reúne a los representantes de los gobiernos de los estados miembros).

<sup>105</sup> "Construyendo una estrategia para profundizar las relaciones Grupo de Río — Unión Europea", agosto y septiembre de 1994.

Europea. Destacan la necesidad de obtener resultados concretos en una estrategia de corto y mediano plazo, a través de acciones efectivas en los distintos campos de las relaciones. Llegan a presentarse treinta y cinco recomendaciones de acción.

Los siguientes tres hechos constituyen un marco propicio para profundizar las relaciones de la región con la Unión Europea.

- a) Es un momento de gran coincidencia, por ambas partes, respecto del interés y afán por desarrollar una nueva etapa en las relaciones birregionales. Los documentos en que cada una de ellas expresa la voluntad política y el interés por el fortalecimiento de las relaciones, corresponden casi a las mismas fechas.
- b) Los antecedentes disponibles indican que América Latina constituye, en la actualidad, el mercado más dinámico para las exportaciones de los países miembros de la Unión Europea.

Con respecto a las inversiones, la región se presenta como un escenario prioritario para el flujo inversor europeo.

- c) Ambas regiones disponen de un amplio potencial para intensificar las relaciones, en particular las del comercio e inversión.

Los agentes económicos, en una y otra parte, disponen de los recursos fundamentales y de la tecnología necesaria para configurar una interdependencia económica de mutuo beneficio.

La diplomacia latinoamericana, a través de los servicios exteriores, está llamada a desempeñar un papel significativo en el nuevo esquema de relaciones birregionales que se propicia. En el caso de los aspectos económicos, será necesario contar con un esquema de relaciones que favorezca los intereses de los agentes económicos de ambas regiones. Por ello, habrá que adoptar conductas pragmáticas por parte de la diplomacia que den origen a convenios y acuerdos sobre diversos temas que estimulen la participación de los agentes económicos a través de acciones y resultados concretos en sus operaciones.

La diplomacia latinoamericana constituye un factor clave para obtener que el entorno institucional sea favorable a los agentes económicos de la región, en los casos del comercio y la inversión. A ella le corresponde la participación inicial en la fijación de las bases de los acuerdos y convenios. En vinculación permanente y coordinada con los agentes económicos de los países latinoamericanos, los servicios exteriores podrán trazar las líneas que estimulen la expansión de las operaciones comerciales y de inversión, en concordancia con los acuerdos económicos que se establezcan.

Para ello, es fundamental revisar las políticas comerciales y de promoción de exportaciones que aplican los países de la región. Será necesario procurarle a los servicios exteriores un contexto que considere la oferta exportable, los mecanismos de apoyo, y la orientación específica respecto a la información que requieran los agentes económicos de sus países. Se precisa, en definitiva, de todo un sistema para la promoción comercial, elaborado en la perspectiva de una mejor inserción internacional.

## B. LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA RONDA URUGUAY

### 1. Síntesis de la política comercial de la UE antes de la Ronda Uruguay

El Tratado de Maastricht ha modificado parcialmente los artículos relativos a la política comercial común del Tratado de Roma, confirmando que "la unión aduanera pretende contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la progresiva abolición de las restricciones sobre el comercio internacional y a la reducción de las barreras" (artículo 110, Tratado de Maastricht).

Sin embargo, antes del éxito de la Ronda Uruguay, la UE implementaba una política comercial con evidentes características discriminatorias, debido a la concesión de diferentes tratamientos arancelarios preferenciales a distintas áreas geográficas —de allí la denominación de la pirámide de los privilegios (véase el capítulo V)—, y a la utilización de numerosas barreras no arancelarias (BNA), principalmente en los sectores agrícola, textil y vestuario, y siderúrgico. Las siguientes síntesis muestran dichos instrumentos y sus impactos sobre el comercio latinoamericano.

En efecto, América Latina ha sido afectada considerablemente en sus exportaciones de productos en los cuales posee elevadas ventajas comparativas. Los productos agrícolas no tropicales —cereales, carne, lácteos—, por las BNA previstas en la Política agrícola común (PAC); los productos agrícolas tropicales —frutas, en particular el banano—, por la preferencia europea otorgada a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP); los productos textiles y confecciones, por las BNA previstas en los acuerdos bilaterales del Acuerdo Multifibras, y los productos siderúrgicos, por las BNA originadas por la política comunitaria en materia de acero y carbón.

#### a) *El Arancel aduanero común*

El primer instrumento del régimen de la política comercial de la UE está constituido por el Arancel aduanero común, que se aplica según el principio no discriminatorio de nación más favorecida (NMF). La Comisión Europea representa a la UE en las negociaciones bilaterales y multilaterales. Todas las importaciones están sujetas a aranceles o a franquicias basados en su clasificación en el Arancelario armonizado, que contempla 9 500 líneas arancelarias<sup>106</sup>. La gran mayoría de los aranceles son ad valorem. Antes de la Ronda Uruguay, el arancel promedio ponderado sobre las importaciones de la UE era de 5.7% y el no ponderado de 6.5%. Los aranceles sobre los productos industriales son más bajos y distribuidos de modo más equitativo, en relación con los fijados sobre los productos agrícolas.

#### b) *Los regímenes arancelarios preferenciales*

Por otra parte, la UE concede un tratamiento arancelario preferencial a los países del espacio económico europeo (EEE), a los países de Europa Central y Oriental (PECO) y del Mediterráneo del Sur, a través de acuerdos de asociación y cooperación; a los PVD, mediante

---

<sup>106</sup> Existen algunos países latinoamericanos que, dada la concentración en la UE de sus exportaciones de bienes petrolíferos y minerales, gozan en gran medida de la franquicia: 66.1% de las exportaciones de Venezuela, 63% de las de Chile, 53.8% de las de México (European Economy, 1993b).

el Sistema generalizado de preferencias (SGP), y a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), mediante la Convención de Lomé.

c) *Las barreras no arancelarias*

Las barreras no arancelarias contemplan diversos instrumentos que se aplican a nivel nacional —en medida cada vez menor—, a nivel comunitario, y sobre los sectores sensibles, principalmente el agrícola, el textil y el siderúrgico.

Las BNA a nivel nacional —en particular limitaciones cuantitativas— eran fundamentadas en el artículo 115 del Tratado de Roma, y están en vías de eliminación a raíz de la realización del Mercado único europeo. En consecuencia, su importancia es cada vez más reducida <sup>107</sup>.

Las BNA a nivel comunitario, comprenden:

- las acciones de salvaguardia que pueden acarrear restricciones cuantitativas y acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones, y que son aplicadas principalmente a los productos textiles, siderúrgicos, maquinarias, electrónica de consumo y automóviles <sup>108</sup>;
- las acciones **anti-dumping** y anti-subsidio, que pueden causar mediante una investigación —normalmente de un año— la aplicación de derechos compensatorios en forma provisional (por cuatro o seis meses) o definitiva (por un plazo máximo de cinco años), o llevar a compromisos de los exportadores en relación con los precios. Desde 1980 hasta 1990, el Consejo de la UE ha tomado novecientas decisiones de aplicación de derechos. Los sectores más protegidos por medio de dichas acciones son el siderúrgico, el químico y el calzado ... "Entre 1980 y 1988, cinco países latinoamericanos fueron objeto de investigaciones para la imposición de medidas **anti-dumping** y compensatorias por parte de la CEE: Brasil (en 17 casos), México (5), Venezuela (4), Argentina (3) y la República Dominicana (1)" (CEPAL, 1992b, pág. 7).

d) *La política comercial agrícola*

La política comercial agrícola depende, en buena parte, de la política agrícola común (PAC). Los instrumentos comerciales están dirigidos a apoyar el precio de sustentación interno mediante derechos ad valorem, gravámenes variables (derechos específicos), un sistema de precios mínimos, tasas compensatorias y subsidios a las exportaciones <sup>109</sup>. Otras BNA son las de control de la cantidad: contingentes de temporada, restricciones cuantitativas, restricciones voluntarias a la exportaciones. Asimismo, se prevén cuotas arancelarias y preferencias arancelarias para productos exportados por los países del EEE, de ACP, del Mediterráneo, y en el marco del SGP. En cada organización de mercado común se requieren licencias y

<sup>107</sup> Se recuerda que las BNA nacionales eran significativas en el sector industrial, en el cual "afectaban a alrededor del 20% de los productos sometidos a BNA en la CEE, y se aplicaban principalmente en el sector textil a países que no tienen acuerdos bilaterales con la Comunidad" (CEPAL, 1992a, pág. 8).

<sup>108</sup> El techo del daño sobre el sector sensible para solicitar la aplicación de las medidas de salvaguardia, es normalmente más elevado que en los casos de **anti-dumping** (European Economy, 1993b, pág. 196).

<sup>109</sup> El sistema de reembolso a las exportaciones concierne a los cereales, frutas y vegetales, arroz, azúcar, tabaco, carne de vacuno y ternero, cerdo, pollo y vino, y los productos transformados de cereales, arroz, leche, huevos y azúcar (European Economy, 1993b, pág. 199).



certificados de importación y exportación para algunos productos, o para fijar previamente los gravámenes o los reembolsos.

Los productos más afectados por la política comercial agrícola son los de clima templado: frutas y productos de horticultura, vino, carne y pescado; los productos de climas tropicales —caso del banano<sup>110</sup>—, y los alimentos<sup>111</sup>.

En suma, el 55% de las importaciones agrícolas de la UE están en el régimen de franquicia, el 34% están sujetas a derechos y a combinaciones de derechos, gravámenes y tasas compensatorias, y el 11% están sujetas a tasas compensatorias.

e) *La política comercial textil y de las confecciones*

La política comercial textil y de las confecciones se aplica a través de acuerdos bilaterales con aquellos países que han firmado el Acuerdo Multifibras —entre los cuales están Argentina, Brasil, Perú y Uruguay—, y mediante los acuerdos de asociación y cooperación con países del Mediterráneo y PECO. Los acuerdos prevén restricciones a las exportaciones por categorías de productos. La UE determina los límites cuantitativos a cada uno de los Estados miembros, pero existen también algunos casos en los cuales estos últimos establecen dichos límites. Otros acuerdos de cooperación administrativa tienen por objeto evitar perturbaciones del comercio recíproco, y prevén medidas de salvaguardia<sup>112</sup>.

En suma, según un análisis de la CEPAL, "las restricciones del Acuerdo Multifibras afectan a la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas de productos textiles y de prendas de vestir a la CEE: el 79% y el 46% respectivamente. Además se exigen licencias de concesión automática para importar algunos de esos productos. Un 20% del valor de las importaciones de hilados y tejidos es también objeto de medidas **anti-dumping** y derechos compensatorios" (CEPAL, 1992b, pág. 7).

f) *La política comercial sobre los productos siderúrgicos*

La Comunidad europea para el carbón y el acero ha afectado el comercio de productos siderúrgicos mediante la imposición de medidas de vigilancia, precios de referencia, limitaciones voluntarias de las exportaciones, y acuerdos bilaterales para la importación. "Estas restricciones hacen que las barreras definidas de forma estricta —comprenden las restricciones cuantitativas, gravámenes variables, precios mínimos, vigilancia de precios y limitación voluntaria del precio a las exportaciones— afecten a un 40% del total de los productos siderúrgicos latinoamericanos exportados a la Comunidad y a un 56% del valor de esas exportaciones" (CEPAL, 1992b, pág. 7).

---

<sup>110</sup> "Las exportaciones de banano de América Central, Panamá y América del Sur a Francia y Gran Bretaña están sometidas a límites cuantitativos a fin de reservar un acceso preferencial a las exportaciones de los países del Caribe y de África, y cuyo consumo se ve limitado por elevados impuestos en Italia" (CEPAL, 1992b, pág. 5).

<sup>111</sup> "Las BNA aplicadas por la Comunidad en el sector de los alimentos afectan a la tercera parte de los productos y a la cuarta parte del valor de las exportaciones latinoamericanas del sector en ese mercado" (CEPAL, 1992b, pág. 5).

<sup>112</sup> Acuerdos de este tipo han sido firmados por Colombia, Guatemala, Haití y México (CEPAL, 1992b, pág. 7).

g) *El impacto de las BNA europeas sobre el comercio latinoamericano*

Según el análisis de la CEPAL, "en conjunto se aplican restricciones cuantitativas al 14% de las corrientes comerciales procedentes de América Latina, lo que afecta al 17% del valor de las exportaciones. Si se agregan todas las barreras no arancelarias agrupadas según la definición estricta, el porcentaje del número de productos latinoamericanos afectados es 16%, y el porcentaje del valor del comercio afectado, 19%. Estos porcentajes ascienden al 22% en ambos casos cuando se definen las BNA de forma amplia (categoría estricta más concesión automática de licencias, vigilancia de las importaciones, medidas **anti-dumping**, medidas compensatorias, depósitos previos a la importación y ciertas medidas paraarancelarias)" (CEPAL, 1992b, pág. 8).

En cuanto a la distribución por países latinoamericanos exportadores, las BNA de la UE afectan a más del 40% de las exportaciones de México (en particular, petróleo) y Uruguay (alimentos y textiles), a más del 20% de las de Ecuador (alimentos y prenda de vestir), Argentina (alimentos) y Costa Rica; a más del 10% de Honduras y Guatemala (banano), Brasil (en varios sectores: alimentos, productos siderúrgicos, textiles y vestido, calzado), Chile (alimentos) y Perú (textiles y vestido). Los países menos afectados son Bolivia, El Salvador y Nicaragua.

## **2. Los resultados de la Ronda Uruguay y los efectos sobre la política comercial de la UE**

Durante las difíciles negociaciones de la Ronda, la UE adquirió a nivel internacional una imagen política negativa, siendo acusada de tener una actitud proteccionista y de ser causante principal de la postergación de los plazos de la Ronda. Como lo destaca críticamente Bernard Cassen en el artículo "Le GATT contre l'Europe - L'épreuve de la guerre commerciale", publicado en *Le Monde Diplomatique*, "por un lado se encuentran los estadounidenses, campeones de la libre circulación de las ideas, de los bienes y servicios, en una palabra definitivamente modernos y patrocinadores del bienestar del consumidor planetario; por otro lado los franceses, atados a los privilegios arcaicos: exportaciones agrícolas subvencionadas por los contribuyentes europeos y cuotas audiovisuales que impiden a los cinéfilos y a los telespectadores ejercer su libre elección a favor de Walt Disney, Steven Spielberg o Woody Allen, aventajando las películas hexagonales o vulgares o esotéricas" (Cassen, 1993).

En efecto, al interior de la misma UE se han confrontado actitudes distintas. Por un lado, el Reino Unido y los Países Bajos, favorables a una mayor apertura de la UE. Por otro, Francia<sup>113</sup>, que aboga por la defensa de los intereses comerciales, del nivel de vida amenazado por la competencia global, y de la diversidad cultural de Europa. En consecuencia, "la Comunidad Europea ofrece una imagen consternante de un gigante económico que se comporta como un enano político" (Cassen, 1993).

La UE ha tenido que afrontar la iniciativa política y las presiones de Estados Unidos y de grupos de países como el de Cairns. Las debilidades internas le han impedido "hablar con una sola voz". Sin embargo, los resultados de la Ronda representan compromisos entre las partes, que, como se verá más adelante, han permitido a la UE otorgar un mayor acceso a su

---

<sup>113</sup> La parte francesa criticaba la visión ideológica neoliberal, y enfatizaba una visión realista sobre los conflictos de intereses comerciales existentes a nivel mundial entre los mayores países. En particular, "Los Estados Unidos están determinados a utilizar sus capacidades de exportación en todos los sectores para aumentar su crecimiento y la creación de empleo" (Cassen, 1993).

mercado, manteniendo su política de preferencia comunitaria en la agricultura y excluyendo sectores como el de los audiovisuales. Más aún, recientemente, parece que se ha producido una transformación hacia una nueva política de competencia estratégica de la UE más activa que en el pasado, en busca de **partners** estratégicos con los cuales establecer acuerdos de cooperación económica e industrial y nuevas zonas de libre intercambio.

No obstante las críticas, la conclusión de la Ronda Uruguay ha representado un paso importante en pro de la liberalización de los intercambios mundiales, un avance fundamental hacia un nuevo enfoque más complejo e integrado de la problemática del comercio —inclusión de los temas de los servicios, inversiones relacionadas con el comercio, derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio—, y hacia un nueva gestión de estos fenómenos mediante la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que substituye al GATT. El éxito de la Ronda Uruguay contrasta con las tendencias al deterioro de las relaciones internacionales, al peligro de la creación de bloques regionales relativamente cerrados, y a la adopción de medidas comerciales unilaterales agresivas, como la estadounidense de la Super 301. El sistema multilateral de comercio se ha reforzado en medida importante, principalmente en lo que respecta a la inclusión de los temas agrícolas y del Acuerdo Multifibras y al establecimiento de reglas más transparentes en relación con el recurso de las BNA. Antes de presentar los efectos de la Ronda sobre la política comercial de la UE, se resumen los principales resultados obtenidos en las diversas áreas de negociaciones.

### **Síntesis sobre los resultados de la Ronda Uruguay**

1. Los resultados de la Ronda en lo que concierne el tema de los aranceles, incluyen: la completa eliminación de aranceles en los sectores farmacéutico, equipos médicos, acero, cerveza, muebles, equipos agrícolas, licores, madera, papel y juguetes; una reducción del 38% del arancel promedio ponderado sobre los productos industriales; un notable aumento de las consolidaciones arancelarias <sup>114</sup> —del 78% al 97% de las líneas arancelarias de los países desarrollados en materia de productos industriales—, y una armonización que determina mayores aranceles sujetos sucesivamente a fuertes reducciones. En suma, el arancel promedio ponderado de los países desarrollados ha disminuido del 6.4% a 4%, y alrededor del 40% de sus importaciones serán en franquicia.

2. Por primera vez los productos agrícolas de clima templado han sido incluidos en las negociaciones del GATT. En el acuerdo sobre la agricultura, el compromiso acerca del acceso a los mercados prevé la conversión en aranceles de todas las BNA que afectan a las exportaciones, la consolidación de dichos aranceles y su paulatina reducción, en un plazo de seis años, de alrededor de un 36% respecto a los niveles del período 1986-1988. Las actuales oportunidades de acceso deben ser mantenidas, así como las cuotas arancelarias que garantizan un acceso mínimo con aranceles reducidos. Está prevista la disminución progresiva en seis años de los subsidios domésticos a los productores agrícolas (-20%) y a las exportaciones (-21% en volumen de las exportaciones afectadas, y -36% en promedio de los montos de los subsidios). Para los PVD, las reducciones arancelarias y de los subsidios es de alrededor de dos terceras partes de las de los países industrializados, por un período de 10 años. Acuerdos particulares conciernen a la ayuda alimentaria a los países más pobres y a los importadores netos de alimentos (exención de los compromisos de liberalización).

---

<sup>114</sup> Es decir vinculadas al compromiso de no aumentar los aranceles sin la adopción de medidas de compensación para los socios comerciales.

3. En el sector textil y de vestuario se ha concedido una derogación especial a la cláusula de no discriminación en el marco del Acuerdo Multifibras, a cambio del compromiso de aplazar dicho Acuerdo durante 10 años y de integrar los productos del sector en el GATT. El proceso de integración prevé la eliminación de las restricciones actuales estipuladas en los acuerdos bilaterales cubiertos por el Multifibras hasta el año 2005, y un aumento de los contingentes para los productos que estarán sometidos a restricciones durante el período transitorio. El mismo proceso comprende también las restricciones que no forman parte de los acuerdos bilaterales Multifibras. Un mecanismo de salvaguardia transicional con duración de 10 años permitirá la introducción de nuevas limitaciones selectivas en los casos de graves daños para las industrias domésticas.

4. La Ronda Uruguay ha restringido el recurso a las BNA a través de una disciplina más estricta, aclarando las definiciones y las posibilidades de utilización según los principios del GATT:

- las limitaciones voluntarias a las exportaciones y las otras medidas de la "zona gris" <sup>115</sup> deben ser aplazadas y eliminadas;
- se han establecido procedimientos nacionales más transparentes —por ejemplo, criterios para determinar la injuria— para la aplicación de las medidas de salvaguardia, el aplazamiento de éstas según un programa temporal fijo, y un techo a las salvaguardias contra los PVD;
- se han definido los subsidios y se ha establecido cuales son prohibidos, cuales son recurribles, dado que tienen efectos negativos sobre los exportadores —están sujetas a investigación y corrección las subvenciones mayores a un 5% ad valorem del producto—, y cuales pueden ser aplicados —las subvenciones no recurribles son aquellas para la investigación y el desarrollo tecnológico, para las regiones menos favorecidas y para la protección del medio ambiente. Se han establecido normas claras para el recurso a medidas compensatorias contra los subsidios, a fin de proteger a las industrias domésticas amenazadas por importaciones subsidiadas;
- a través de la definición de los procedimientos de "determinación del **dumping**" y de "determinación de la injuria", se han vuelto más transparentes las investigaciones de **anti-dumping**, garantizando el interés de los países sujetos a dicha medida. Por otra parte, una nueva norma prevé el inmediato término de las investigaciones cuando el margen del **dumping** sea mínimo o el volumen de las importaciones con **dumping**, o el daño, resulten sin importancia. Otra cláusula impone que la medida **anti-dumping** termine después de un plazo de cinco años.

5. En la nueva temática de las medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio (MIRC), el acuerdo confirma la aplicación de las medidas existentes —tratamiento nacional de los impuestos domésticos y de las reglamentaciones—, y la eliminación general de las restricciones cuantitativas. Se especifican las medidas prohibidas, como las relacionadas con los requerimientos de contenido local y las que tienen efectos sobre la balanza comercial. Está prevista la eliminación progresiva de estas medidas: dos años de plazo para los países industrializados, cinco para los PVD, y siete para los más pobres.

---

<sup>115</sup> Éstas comprenden las limitaciones voluntarias a las exportaciones, los acuerdos de ordenamiento del mercado, sistemas de precios básicos, acuerdos entre industrias, sistemas discriminatorios de importaciones, vigilancias antes de las importaciones. En la UE dichas medidas han afectado a los productos siderúrgicos, calzado, herramientas, automóviles, productos electrónicos, equipos eléctricos y electrónicos para la vivienda, textiles, y otros.

6. El acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (DPIRC) prevé la aplicación de los principios de la cláusula NMF, del tratamiento nacional y de la regulación de las disputas a nivel multilateral, como también su aplicación en el área de la protección de la propiedad intelectual. Se han establecido normas específicas y estándares mínimos de protección sobre las diversas formas de propiedad intelectual: derechos de autor (protegidos por 50 años), **copyright**, marcas, diseños y modelos industriales, patentes (está prevista la protección en toda las áreas tecnológicas por un período de 20 años), diseño de circuitos integrados, indicaciones geográficas, y la información no divulgada. El período de transición para aplicar las normas del acuerdo es de un año para los países desarrollados, cinco años para los PVD y once años para los países más pobres. Si la aplicación del acuerdo comporta una extensión de patentes a una tecnología anteriormente no protegida, está previsto un período de gracia adicional de cinco años.

7. El nuevo Acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS) presenta los principios generales que deben regular el comercio de servicios, como la cláusula NMF y la transparencia. Asimismo, se define el comercio de servicios como las ofertas de servicios a través de: a) el movimiento transfronterizo (no existe movimiento de factores -capital y trabajo—); b) el movimiento de los consumidores (consumo en el extranjero); c) la presencia comercial (que prevé el derecho de establecimiento para las empresas); d) el movimiento de personas naturales (traslado de profesionales). Sin embargo, el compromiso para garantizar el acceso al mercado y el tratamiento nacional está limitado por lo que establecen cada uno de los estados en sus programas de compromisos. Numerosos compromisos prevén la vinculación a los niveles de acceso al mercado existentes, impidiendo una sucesiva reducción. Además, no han sido concluidas algunas negociaciones sobre sectores particulares como los audiovisuales, del transporte marítimo, algunos servicios de negocios y los financieros.

8. Finalmente, la Ronda Uruguay estableció la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), una institución que estimulará la liberalización del comercio en todas sus áreas.

En los últimos años, se han efectuados numerosos estudios sobre el efecto del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre el comercio, las inversiones y el ingreso, a nivel mundial y para los distintos grupos de países. Las limitaciones comunes a casi todos estos análisis son: no calcular el efecto de los compromisos sobre las BNA, enfatizar en menor medida la liberalización en los sectores manufactureros y de los servicios, asumir condiciones de competencia perfecta en los mercados <sup>116</sup>, y no tomar en cuenta los flujos de capitales. Dichas limitaciones han provocado una subestimación de los efectos positivos de la Ronda Uruguay (FMI, 1994, pág. 85). No obstante lo anterior, los estudios pronostican un aumento del ingreso real global que varía de 212 a 274 billones de dólares, en valores de 1992. La UE ganaría más que todos, de 61 a 98 billones de dólares; el Japón de 27 a 42 billones de dólares, y los Estados Unidos de 28 a 67 billones de dólares.

Los PVD, en su conjunto, aumentarían el ingreso real en 78 billones de dólares. En particular, Brasil tendría un aumento del PIB de 0.3%, México, un efecto neutral (0%), y otros países latinoamericanos un aumento de 0.6% (Goldin, Knudsen y van de Mensbrugge, 1993) (véase el cuadro 49). En general, los PVD importadores netos de alimentos deberían sufrir un aumento de los precios internacionales, a causa de la reducción de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, mientras que otros podrían verse afectados por una erosión de sus preferencias comerciales.

---

<sup>116</sup> En mercados con competencia imperfecta y economías de escala, la liberalización produciría mayores ganancias (FMI, 1994, pág. 85).

Los datos suministrados por la UNCTAD en su documento **A Preliminary Analysis of the Results of the Uruguay Round and their Effects on the Trading Prospects of Developing Countries** (UNCTAD, 1994), constituyen un elemento importante para el análisis de los efectos de la Ronda Uruguay sobre el comercio entre UE y América Latina. El cuadro 49, realizado por la UNCTAD, permite una comparación de las coberturas arancelarias de la UE respecto a las de los Estados Unidos, Japón y Canadá. La cobertura arancelaria está distribuida por grupos de productos, permitiendo la identificación de las oportunidades comerciales que se presentan en el paso de la situación pre-Ronda a la siguiente, para los PVD y América Latina.

La cobertura en franquicia para las importaciones de la UE respecto de los productos agrícolas no tropicales permanece prácticamente a niveles pre-Ronda (de 47% a 49% de las importaciones procedentes de los PVD). Sigue siendo elevado —28%— el porcentaje de las importaciones con aranceles superiores al 15%. Por el contrario, las importaciones en franquicia de productos agrícolas tropicales procedentes de los PVD aumentan a 54% frente al 10% pre-Ronda. Sin embargo, el 30% continúa pagando aranceles superiores al 15%. La cobertura arancelaria para los productos de recursos naturales importados por la UE cambia poco. Un 20% de las importaciones permanece con aranceles superiores al 15%, principalmente para los productos de la pesca. La liberalización del comercio con la UE es relativa también en el sector textil y vestuario: la franquicia no está prevista y las importaciones con aranceles de 10 a 15% disminuyen del 80% pre-Ronda, a 69%. En el sector cuero y calzado, la cobertura arancelaria de las importaciones de la UE mejora relativamente: el 24% de las importaciones obtienen una reducción arancelaria, de niveles superiores al 20% a niveles comprendidos entre 15-20%. Finalmente, también mejora en términos relativos la cobertura arancelaria para las importaciones de otros productos industriales, con el aumento de las importaciones en franquicia —de 50 a 57%— y la reducción, de 10 a 5%, de las importaciones con aranceles superiores al 10%.

En el cuadro 50 se destaca la reducción de los aranceles promedios ponderados. En total, la reducción del arancel de la UE es de 29.8% y se advierte que esta disminución relativa a los PVD es inferior a la de todas las fuentes (38.2%).

En lo que concierne a los productos agrícolas no tropicales, el arancel de la UE se ha reducido en 28.4%. Sin embargo, continúa siendo el más elevado (16.8%) comparado con el de los de Estados Unidos, Japón y Canadá, y tampoco varía tomando en cuenta el SGP (16.6%). Disminuyen al 10% los aranceles de la UE en los sectores de los productos agrícolas tropicales —reducción de 42.6%— y textil y prendas de vestir —reducción de 15%. En los productos agrícolas tropicales, la UE y Japón son los que mantienen mayores aranceles comparados con los de los otros países, en particular para las legumbres, arroz, tabaco, avellanas y frutas. Lo mismo ocurre con los productos lácteos, carne, cereales, vegetales, los productos de la pesca, y algunos productos químicos (UNCTAD, 1994, pág. 24). Por el contrario, el nuevo arancel promedio de la UE es menor al de los otros países industrializados en el sector del cuero y calzado (7.8%); mientras que el arancel sobre los productos industriales ha alcanzado niveles mínimos (2%).

Como está implícito en el cuadro 50, un efecto importante de la reducción arancelaria provocada por la Ronda Uruguay lo constituye la erosión de las preferencias arancelarias otorgadas por la UE a través de los distintos acuerdos y el SPG. En razón de la pérdida de importancia de los aranceles, resultan cada vez más determinantes otros factores, como por ejemplo: las normas de origen, su cúmulo regional, y la posibilidad de comprender en el origen el contenido procedente del país otorgante; medidas de derogación y tolerancia sobre barreras no tarifarias —como está previsto en la Convención de Lomé—, o medidas de salvaguardia y negociación de disputas.

Finalmente, respecto a los aranceles promedios ponderados por niveles de elaboración de los productos (escalonamiento arancelario), la UNCTAD hace notar que no obstante el progreso en la reducción arancelaria de la UE, los aranceles ponderados permanecen elevados para la producción de tabaco (31.7%), legumbres (64.3%), frutas tropicales (16.8%) y pescado (15%).

Del análisis de las coberturas arancelarias y de la reducción de los aranceles promedios ponderados, y tomando en cuenta la composición sectorial del intercambio de América Latina con la UE, se puede concluir que no obstante la reducción arancelaria garantizada por la Ronda Uruguay, se observa la permanencia de aranceles elevados —superiores al 15%— para importantes grupos de productos de sectores en los cuales América Latina tiene ventajas comparativas, como son los productos agrícolas tropicales y no tropicales, recursos naturales, cuero y calzado. Asimismo, los aranceles promedios ponderados de la UE sobre los productos agrícolas después de la Ronda, son los más elevados con relación a los de los otros países industrializados.

La UNCTAD, utilizando un modelo de simulación<sup>117</sup>, ha calculado el aumento de las importaciones de los países industrializados a causa de los menores aranceles (cuadro 51). Las importaciones totales de la UE aumentarían en 8.9 billones de dólares respecto al nivel que tenían en 1988, que es el año de referencia del modelo. En términos relativos, este aumento es comparable al de los Estados Unidos y Japón (4.3% y 4.9%). En lo que respecta a las exportaciones de los PVD hacia la UE, estas crecerían en 1.5 billones de dólares, lo que significa una tasa de crecimiento del 2.2%, solamente superior a la del Japón (1.4%).

Este último resultado representa un efecto de creación de comercio de alrededor de 1.8 billones de dólares, menos un efecto diversivo del comercio por reducción de las preferencias arancelarias para algunos PVD de alrededor de 314 millones de dólares, que constituye el valor más significativo respecto a otros países industrializados.

La mayor creación de intercambio de los PVD hacia la UE ocurriría en el sector de otros productos industriales (924 millones de dólares), seguido por el sector de los productos agrícolas tropicales (277 millones de dólares), los productos agrícolas no tropicales (266 millones de dólares) y los textiles (213 millones de dólares). Las mayores desviaciones comerciales corresponderían al sector de otros productos industriales (279 millones de dólares) y de los productos agrícolas tropicales (38 millones de dólares).

---

<sup>117</sup> El impacto de la liberalización arancelaria debería ser mayor, especialmente en el largo plazo, considerando que el modelo de simulación no toma en cuenta el efecto de los cambios en las BNA; que los cálculos están basados sobre cifras de 1988; que los mercados incluidos son solamente los de la UE, Estados Unidos, Japón y Canadá, y que no se evaluaron los efectos dinámicos (UNCTAD, 1994, pág. 28).

Cuadro 49  
**COBERTURA ARANCELARIA PRE Y POST RONDA-URUGUAY SOBRE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS EN 1988**  
*(Porcentajes de importaciones totales)*

Mercados	Importaciones de todas las fuentes			Importaciones de los países en vías de desarrollo										
	Total (millones de pesos)	Arancel NMF promedio		Total millones de pesos)	Impuesto en franquicia		Arancel > 10%		10% - 14.9%		15% - 19.9%		Arancel > 20%	
		Pre R.U.	Post R.U.		Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.
<b>Productos agrícolas (no tropicales)</b>														
Canadá	4 548	44	47	521	55	56	37	12	24	8	6	1	7	2
Unión Europea	29 205	48	53	12 120	47	49	40	37	5	9	11	11	24	17
Japón	20 978	43	44	3 732	36	37	42	30	10	13	11	2	21	15
Estados Unidos	15 086	18	33	4 489	13	20	32	25	9	11	7	1	16	13
<b>Productos agrícolas tropicales</b>														
Canadá	1 182	68	74	664	84	87	7	2	5	2	2	0	0	0
Unión Europea	15 305	12	50	13 397	10	54	42	33	9	3	3	19	31	11
Japón	4 120	39	41	2 327	51	52	36	30	2	1	3	7	31	22
Estados Unidos	7 081	58	73	6 205	62	77	5	4	2	3	3	0	0	0
<b>Productos tropicales no agrícolas</b>														
Canadá	1 654	12	13	331	41	44	45	3	22	1	20	3	3	0
Unión Europea	7 802	35	57	4 633	57	68	12	0	12	0	0	0	0	0
Japón	5 352	62	78	3 919	60	73	24	4	7	4	12	0	5	0
Estados Unidos	8 360	18	53	4 146	31	71	2	0	1	0	1	0	0	0
<b>Productos basados en recursos naturales</b>														
Canadá	5 388	55	55	738	61	62	19	0	19	0	0	0	0	0
Unión Europea	41 321	54	58	11 933	48	51	27	31	7	10	10	12	10	8
Japón	32 714	35	57	13 056	29	45	13	2	7	1	6	0	0	0
Estados Unidos	30 113	60	67	9 399	44	51	3	3	3	3	0	0	0	0



Cuadro 49 (concl.)

Textiles y vestuarios														
Canadá	4 015	2	3	1 655	1	1	98	88	11	17	5	70	82	0
Unión Europea	26 794	0	0	16 569	0	0	80	69	80	69	0	0	0	0
Japón	10 190	3	4	5 334	2	2	75	33	55	32	20	0	0	0
Estados Unidos	28 780	0	3	20 076	0	1	75	71	7	7	27	37	42	27
Calzado y cuero														
Canadá	933	1	3	417	0	0	99	78	21	14	0	63	78	1
Unión Europea	5 088	10	11	3 583	8	8	24	24	0	0	0	24	24	0
Japón	1 472	10	14	1 007	10	13	84	28	57	2	1	1	26	25
Estados Unidos	9 525	1	7	6 789	1	6	42	41	36	35	0	0	6	6
Otros productos industriales														
Canadá	86 626	23	40	6 450	29	54	31	3	26	2	4	1	1	0
Unión Europea	295 474	28	45	72 385	50	57	10	5	9	5	1	0	0	0
Japón		29	66	47 828	9	44	4	3	3	2	0	0	2	2
Estados Unidos	110 072	11	38	109 946	6	32	3	2	2	1	0	1	1	0
Unidos	350 222													
Todos los sectores (excluidos los hidrocarburos)														
Canadá	104 607	23	38	10 162	26	43	45	20	23	5	4	15	18	0
Unión Europea		24	40	106 626	24	36	33	26	22	17	3	5	8	4
Japón	379 671	36	62		25	48	22	11	12	6	5	1	5	4
Estados Unidos	159 399	15	40	53 675	12	37	18	15	5	4	5	6	8	5
Unidos	413 065			132 937										

Fuente: UNCTAD, Trade Control Measures Information System.

Cuadro 50  
**REDUCCIÓN DE LOS ARANCELES PROMEDIOS PONDERADOS \* PARA LAS IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS EN 1988**  
 (En porcentaje)

Mercados	Importaciones de todas las fuentes				Importaciones de los países en vías de desarrollo				Reducción (%)	
	Valor (millones de pesos)		Arancel NMF promedio		Valor (millones de pesos)		Arancel NMF promedio			
	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.		
	Productos agrícolas (no tropicales)									
Canadá	4 548.1	12.5	7.8	38.0	520.7	7.6	4.9	34.9	5.5	31.3
Unión Europea	29 204.8	21.9	14.9	32.2	12 119.8	23.5	16.8	28.4	22.8	27.3
Japón	20 978.1	41.3	31.8	23.0	3 731.6	19.5	14.9	23.4	18.2	20.5
Estados Unidos	15 086.1	6.9	5.3	24.1	4 489.0	9.1	7.0	23.5	6.0	19.2
	Productos agrícolas tropicales									
Canadá	1 181.5	2.2	1.2	43.5	664.4	1.2	0.6	45.5	0.6	47.7
Unión Europea	15 305.0	17.8	10.5	41.0	13 391.4	17.4	10.0	42.6	15.2	37.9
Japón	4 119.9	16.1	11.2	30.6	2 311.0	17.4	10.9	37.2	9.9	15.6
Estados Unidos	7 081.0	2.4	1.4	40.0	6 200.3	2.1	1.2	41.1	1.5	42.8
	Productos tropicales no agrícolas									
Canadá	1 654.3	10.1	5.9	41.1	331.0	7.2	3.6	50.1	4.7	25.5
Unión Europea	7 801.6	4.0	1.9	52.3	4 633.1	3.0	1.5	48.6	0.0	--
Japón	5 351.9	3.8	1.6	59.1	3 918.5	4.5	1.9	57.1	3.0	48.7
Estados Unidos	8 360.5	3.4	1.9	46.3	4 146.4	3.2	1.4	55.4	0.9	17.9
	Productos basados en recursos naturales									
Canadá	5 387.9	3.3	1.8	45.5	738.0	3.3	1.9	41.8	2.4	29.2
Unión Europea	41 320.7	4.2	3.3	21.8	11 932.8	6.0	4.8	18.9	3.4	6.7
Japón	32 713.7	3.0	1.7	44.1	13 055.9	3.8	2.2	43.1	2.3	29.8
Estados Unidos	30 113.3	1.5	1.1	27.0	9 398.7	2.6	2.0	22.5	0.6	13.8
	Textiles y vestuario									
Canadá	4 015.1	20.8	13.9	33.2	1 655.4	22.1	15.6	29.6	21.4	28.1
Unión Europea	26 793.5	11.3	9.4	17.4	16 569.4	11.9	10.1	14.9	0.0	--
Japón	10 190.2	11.5	7.8	32.6	5 334.3	11.7	7.9	32.3	5.2	3.5
Estados Unidos	28 779.7	17.1	14.9	12.5	20 076.2	18.7	16.9	9.9	18.5	9.7

Cuadro 50 (concl.)

Calzado y cuero												
Canadá	832.8	17.9	12.8	28.5	416.5	19.8	15.0	24.3	18.3	14.5	20.8	
Unión Europea	5 087.7	8.6	7.3	14.9	3 582.8	9.1	7.8	14.7	0.2	0.1	26.9	
Japón	1 471.9	14.8	13.0	12.4	1 007.3	13.3	11.5	13.3	8.4	7.5	10.2	
Estados Unidos	9 524.7	9.7	9.1	5.9	6 789.3	9.6	9.1	5.2	9.2	8.9	2.9	
Otros productos industriales												
Canadá	86 626.0	7.2	3.7	48.2	6 450.1	6.8	3.1	54.9	4.0	2.7	33.1	
Unión Europea	296 474.1	4.7	2.5	47.4	72 385.2	3.5	2.0	41.7	0.3	0.2	44.6	
Japón	33	3.3	1.5	55.8	47 828.1	3.9	2.3	40.9	2.8	1.9	31.3	
Estados Unidos	110 071.7	3.8	2.3	41.9	109 945.7	3.3	1.7	48.5	1.5	0.8	42.9	
	350 222.4											
Todos los sectores (excluidos los hidrocarburos)												
Canadá	104 607.4	8.0	4.4	45.3	10 162.1	12.4	7.4	40.5	7.5	5.3	29.3	
Unión Europea	379 670.7	7.5	4.6	38.2	106 626.1	9.8	6.9	29.8	5.1	3.5	30.3	
Japón	33.3	9.3	6.2	33.3	7.4	7.4	4.7	36.5	4.3	3.4	22.6	
Estados Unidos	159 399.4	5.1	3.4	32.7	53 674.5	7.6	5.5	28.3	4.7	3.8	18.8	
	413 064.6				132 937.1							

Fuente: UNCTAD, Trade Control Measures Information System.

\* Incluye las importaciones en franquicia.

° Arancel NMF o SGP, según cual es el más bajo aplicable a las importaciones de los PVD.

Cuadro 51  
**EFFECTOS COMERCIALES DE LA REDUCCIÓN ARANCELARIA DE LA RONDA URUGUAY**  
*(En millones de dólares y porcentaje)*

	Mundo		Países en vías de desarrollo			
	Efectos totales		Efectos totales		Creación de comercio	Desviación de comercio
	Valor	%	Valor	%	Valor	Valor
<b>Agricultura no tropical</b>						
Canadá	45.2	5.1	16.7	9.8	7.8	8.9
Unión Europea	702.2	5.6	264.7	5.0	266.5	-1.8
Japón	705.4	5.9	63.4	2.7	74.5	-11.1
Estados Unidos	157.9	1.6	34.4	1.0	41.9	-7.5
TOTAL	1 610.7	4.6	379.2	3.4	390.7	-11.5
<b>Agricultura tropical</b>						
Canadá	3.1	2.1	1.2	1.9	0.9	0.3
Unión Europea	343.5	5.0	239.2	44.0	277.8	-38.7
Japón	70.6	2.8	19.3	1.7	22.2	-3.0
Estados Unidos	26.8	1.4	16.2	1.1	18.7	-2.5
TOTAL	444.0	3.9	275.9	3.4	319.6	-43.9
<b>Productos tropicales no agrícolas</b>						
Canadá	94.4	16.7	22.1	12.2	20.1	2.0
Unión Europea	283.5	7.7	98.7	5.2	93.9	4.8
Japón	137.1	6.8	74.0	4.7	83.7	-9.7
Estados Unidos	292.5	5.1	128.4	4.6	136.8	-8.5
TOTAL	807.5	6.7	323.2	5.0	334.5	-11.4
<b>Productos basados en recursos naturales</b>						
Canadá	19.5	3.3	9.8	3.8	6.9	3.0
Unión Europea	158.5	1.7	43.1	0.9	49.2	-6.1
Japón	387.8	1.8	53.3	0.6	107.4	-54.1
Estados Unidos	76.5	0.9	28.3	0.5	32.2	-4.0
TOTAL	642.3	1.6	134.5	0.7	195.7	-61.2
<b>Textiles</b>						
Canadá	358.5	14.2	218.9	15.4	210.5	8.4
Unión Europea	358.7	1.7	218.3	1.4	213.2	5.1
Japón	131.4	1.33	-27.6	-0.5	12.1	-39.8
Estados Unidos	1 385.6	5.3	905.1	5.0	910.7	-5.6
TOTAL	2 234.2	3.7	1 314.7	3.2	1 346.5	-31.9
<b>Calzado y cuero</b>						
Canadá	131.9	17.0	54.7	133.7	55.3	-0.6
Unión Europea	90.6	2.3	70.9	2.2	69.4	1.5
Japón	59.9	4.5	31.6	3.5	33.7	-2.2
Estados Unidos	162.9	1.8	86.7	1.3	89.7	-3.0
TOTAL	445.3	3.0	243.9	2.2	248.1	-4.3

Cuadro 51 (concl.)

Otros productos industriales						
Canadá	1 550.6	8.5	334.6	8.0	284.4	50.2
Unión Europea	7 056.8	4.8	645.1	1.8	924.8	-279.8
Japón	3 889.7	5.0	791.6	1.8	950.8	-159.2
Estados Unidos	10 291.0	4.0	3 131.8	3.1	3 251.7	-119.8
TOTAL	22 788.1	4.6	4 903.1	2.7	5 411.7	-508.6
Todos los rubros, excluidos los hidrocarburos						
Canadá	2 205.2	8.8	658.8	9.8	586.4	72.4
Unión Europea	8 934.9	4.5	1 565.5	2.2	1 880.1	-314.5
Japón	4 922.9	4.9	569.5	1.4	848.5	-279.0
Estados Unidos	12 395.3	4.3	4 330.8	3.9	4 481.6	-150.8
TOTAL	28 458.3	4.6	7 124.6	3.1	7 796.6	-671.9

Fuente: UNCTAD, Trade Control Measures Information System.

Probablemente los países que ganarían menos y serían afectados por situaciones de desviación de comercio son los más pobres y los de África Subsahariana. En efecto, sus niveles modestos de industrialización no les permiten explotar el efecto de creación de comercio en el sector de otros productos industriales. Por otra parte, la reducción de las preferencias arancelarias en el caso de los países ACP (Convención de Lomé) podría causar una desviación del comercio, principalmente en el sector de los productos agrícolas tropicales. En este sentido, es lógica la presión ejercida por los países ACP a fin de obtener una mayor libertad de acceso de sus productos al mercado de la UE (el caso del banano).

Es importante señalar que los países latinoamericanos que se están especializando en la producción de bienes manufactureros, pueden beneficiarse de un aumento de sus exportaciones hacia la UE. En este sentido, se destaca la importancia de la tendencia al crecimiento de las exportaciones de las nuevas industrias manufactureras latinoamericanas hacia la UE, y de la concentración relativa del comercio entre la Comunidad y el Mercosur. El efecto de creación del intercambio en el sector de los otros productos industriales puede tener un impacto positivo sobre dicha tendencia. Por el contrario, las economías más tradicionales en la composición del comercio se verían afectadas, en razón de la permanencia de barreras arancelarias para la exportación de productos agrícolas no tropicales —cereales, carnes y lácteos— (Sáez, 1994, pág. 24), algunos productos tropicales, y pescado.

En lo que concierne a las BNA, no existen cálculos o evaluaciones cuantitativas sobre el efecto de los resultados de la Ronda. Sin embargo, se destaca la importancia del Acuerdo sobre las salvaguardias, que prohíbe las medidas de la "zona gris". En consecuencia, se reducen las posibilidades para la UE —y para los otros países— de recurrir a medidas selectivas de protección. Además, con las nuevas reglas sobre las BNA y con la creación de la OMC, debería aumentar la transparencia y eficacia del sistema multilateral en la negociación de las disputas comerciales.

En relación con el sector textil y vestuario, el aplazamiento de las restricciones del Acuerdo Multifibras (AM) por 10 años y la integración de los productos en el GATT se aplicarán en cuatro etapas: en 1995 se integrará no menos del 16% de las importaciones totales —calculadas en 1990— de los productos especificados en el Acuerdo; en 1998, el 17%; en 2002, el 18% y en 2005, el 49%. Paralelamente, se deberán aumentar las tasas de crecimiento de los

productos cubiertos por las cuotas de los acuerdos bilaterales en el marco del Acuerdo, en 16%, 25% y 27%, en las primeras tres etapas, respectivamente —y también en una cuarta etapa, para los países que tienen una pequeña cuota en los mercados exteriores, de 1.2% o menos. Dicho incremento de las cuotas de entrada representa un mejoramiento en el acceso a los mercados, especialmente para los países que son pequeños y medianos exportadores. Otros acuerdos especiales conciernen a los países más pobres, los que no son miembros del AM, los productores de algodón y lana, y que comercian en el exterior productos elaborados.

Sin embargo, "si se toma en cuenta que la selección de los productos por integrar en el GATT se decide unilateralmente por parte de los importadores, y que numerosas líneas arancelarias restringidas no son parte del AM, permitiendo su integración al GATT por parte de los importadores lo más tarde posible, los PVD exportadores no deben esperar una fuerte liberalización de los intercambios en el breve plazo" (UNCTAD, 1994, pág. 33). Esta conclusión se refuerza si se considera que los países importadores pueden utilizar medidas de salvaguardia selectivas hacia miembros y no miembros del MFA, durante el período de transición de diez años.

El acuerdo sobre el acceso a los mercados para los servicios establece un mecanismo para la reducción progresiva de las restricciones, el que, más simplemente, representa un primer paso de aclaración de los términos de las negociaciones para alcanzar nuevos acuerdos futuros. Cada país ha presentado un compromiso específico con listas de exenciones de NMF, cobertura sectorial, grados de limitación al acceso, tratamientos nacionales, y cobertura según las modalidades de oferta de los servicios. Naturalmente, los países desarrollados, que producen una amplia variedad de servicios, han presentados compromisos más estructurados que los de los PVD.

Los compromisos ofrecen moratorias sobre las restricciones para diversos sectores que, sin embargo, incluyen importantes limitaciones —por ejemplo sobre categorías, nacionalidad, residencia de las personas que presta los servicios. No obstante lo anterior, la consolidación del *statu quo* puede garantizar una seguridad de acceso que permitirá un aumento del comercio y de las inversiones en los servicios. Respecto a las modalidades de oferta de los servicios, la UE no se ha comprometido en materia de comercio transfronterizo en algunos subsectores de los servicios de negocios, dado que prefiere el sistema de la presencia comercial. Además, a causa de las preocupaciones que está generando el fenómeno de la inmigración, la UE no concede el movimiento temporal de proveedores de servicios (personas naturales) para diversas categorías de personas<sup>118</sup>, y requiere la nacionalidad o la residencia, lo que limita notablemente el acceso. La preferencia de la UE por la presencia comercial no corresponde a las posibilidades de muchos PVD, y, por lo tanto, introduce una discriminación evidente. Por otra parte, la vinculación del tema del comercio de servicios mediante el movimiento de personas naturales con el problema de política social de la inmigración, es particularmente sentido en la UE y representa un problema de difícil solución. A pesar de ello, la UE permite el acceso a los canales distributivos y a las redes de informaciones, lo que no hacen ni Estados Unidos ni Canadá.

Se recuerda, finalmente, que algunos sectores han sido excluidos de los compromisos. Por ejemplo, los audiovisuales por la UE; los servicios marítimos, por los Estados Unidos, y algunos servicios específicos de negocios y financieros, por Japón. Actualmente, las negociaciones continúan en los sectores de los servicios financieros, marítimos y de las telecomunicaciones.

---

<sup>118</sup> Las categorías de personas que pueden acceder son los gerentes, especialistas y ejecutivos de empresas que tienen una presencia comercial al exterior (transferencias intrafirmas y visitantes de negocios).

El acuerdo sobre las medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio (MIRC) limita las posibilidades de "manejar" las inversiones extranjeras por parte de los PVD. Dicha liberalización, que favorece los flujos de inversiones internacionales y los comportamientos estratégicos de las empresas transnacionales, no ha sido acompañada por compromisos en el campo de la política de competencia. En consecuencia, "las posibilidades de negociación de los PVD se han reducido frente a los inversionistas transnacionales; lo que puede tener impactos negativos sobre las estrategias comerciales y de desarrollo de los PVD" (UNCTAD, 1994, pág. 41).

Por otra parte, se señala que la UE tiene una actitud crítica en relación con la liberalización indiscriminada, a causa de la posible formación de oligopolios y carteles mundiales. Se destaca en consecuencia la necesidad de diseñar una política de competencia con reglas multilaterales **anti-trust** y contra los comportamientos desleales de entidades no sólo públicas sino también privadas.

El acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (DPIRC), limita las posibilidades de imitar las innovaciones tecnológicas por parte de los PVD. Se recuerda que un mecanismo como el de la ingeniería al revés (**reverse engineering**) ha desempeñado un papel importante en lo relativo a la transferencia de tecnología en las economías de reciente industrialización. Por otra parte, se ha subrayado que la protección de los derechos de propiedad intelectual debería favorecer las IED y las diversas modalidades de transferencia tecnológica, y estimular las actividades de innovación local. Un efecto positivo cierto del acuerdo es el de evitar las represalias unilaterales por supuestos "incumplimientos" de los acuerdos internacionales, por cuanto los reclamos serán sometidos al sistema de solución de controversias multilaterales (Sáez, 1994, págs. 46 y 47).

Finalmente, hay que señalar que la UE ha identificado los nuevos temas que deberá enfatizar la Organización Mundial del Comercio (OMC): las relaciones entre comercio y políticas de competencia, medio ambiente y "**dumping social**". Aunque la UE comparte el enfoque de la OCDE en relación a dichos temas, son evidentes las presiones domésticas dirigidas hacia la protección de la seguridad social y medioambiental europea. Un primer efecto de estas preocupaciones es la inclusión de las cláusulas sociales y medioambientales en el nuevo SGP ofrecido por la Comisión.

### 3. El acuerdo sobre agricultura y la reforma de la política agrícola común

Entre los resultados de la Ronda Uruguay, el relacionado con la "arancelización" de las BNA para los productos agrícolas representa probablemente el éxito más sobresaliente. Se recuerda que la UE ha mantenido una fuerte resistencia para otorgar concesiones en materia de liberalización. El gobierno francés, en particular, ha puesto notables obstáculos a las negociaciones, con el objeto de proteger a sus agricultores y su balanza comercial agrícola <sup>119</sup>.

En el ámbito del acuerdo de la Ronda, la UE ha indicado que aplicará las nuevas cuotas arancelarias a la carne, productos lácteos, azúcar, legumbres, cítricos, banano, maíz y productos de trigo, que dividirá en cuotas de acceso corrientes y cuotas de acceso mínimas. Las cuotas corrientes son bilaterales para la carne de vacuno y ovina, los productos lácteos y el azúcar. Se destaca que la arancelización de las BNA comportará, en algunos casos, la fijación de aranceles superiores al 100%. Adicionalmente, la UE se ha comprometido a reducir tanto las ayudas internas a la agricultura (de 81.5 billones de dólares a 67.7 billones de dólares, en el año 2000

---

<sup>119</sup> Francia es el cuarto exportador de productos agrícolas en el mundo.

—frente a los 27 billones del Japón y 19.1 billones de los Estados Unidos—), como los subsidios a las exportaciones, que inicialmente aumentarán y a partir de 1997 disminuirán.

En síntesis, la UNCTAD subraya que, no obstante la falta de evaluaciones cuantitativas, "es improbable que las reducciones otorgadas por los mayores países industrializados produzcan grandes oportunidades de acceso a los mercados para los productos agrícolas, especialmente en el corto plazo" (UNCTAD, 1994, pág. 33).

La conclusión sobre el efecto del acuerdo agrícola de la Ronda está confirmada por un breve análisis de la reforma de la PAC, realizada por la UE en 1992. Se recuerda que los objetivos de la PAC son: incrementar la productividad agrícola, asegurar un nivel de vida equitativo a la comunidad agrícola, estabilizar los mercados, garantizar el abastecimiento doméstico, y hacer que los productos lleguen a los consumidores a precios razonables.

La reforma de la PAC prevé el paso de un sistema de apoyo al ingreso de los agricultores a través del mecanismo de los precios, a un sistema directo de apoyo al ingreso mediante compensaciones y premios. Dicho cambio permitirá la disminución de los precios aproximándolos a los internacionales y un mejor control sobre la producción, a fin de reducir tanto el costo de la PAC para los consumidores europeos<sup>120</sup> como los excedentes agrícolas. Cabe hacer resaltar que el acuerdo de la Ronda Uruguay refuerza el cambio introducido por la reforma, y que la arancelización será calculada sobre la base de precios de sustentación menores a los existentes antes de la reforma.

El efecto de la disminución de los precios<sup>121</sup> sobre los ingresos agrícolas está recompensado por compensaciones —calculadas por hectárea de tierra—, a condición de que los agricultores no exploten ciertos porcentajes de tierras cultivables. Los productos agrícolas afectados, con una disminución de precio de 29% en tres años, son los cereales, semillas oleaginosas y cultivos proteínicos. La reducción del precio de la carne bovina es del 15%. Las nuevas regulaciones no se aplican a los pequeños agricultores (con menos de 20 hectáreas respecto al promedio comunitario). Los premios otorgados a los agricultores son por la reducción de las tierras cultivables, la producción de leche y derivados y la densidad de animales por Ha. Un marco más drástico de cuotas máximas a la producción se impone a los productos lácteos. Se establecen otras ayudas para acciones de protección del medio ambiente, para el mejoramiento de la relación entre actividad agrícola y conservación de la naturaleza, y para apoyar la cesación del trabajo de los viejos agricultores (programa de pre-jubilación), dando a las tierras otras utilidades como la forestación y el tiempo libre.

Todas estas medidas, reforzadas por el acuerdo de la Ronda Uruguay, harán que en los próximos años la reforma de la PAC lleve a menores gastos para los consumidores, aunque a un mayor costo para el presupuesto comunitario —al menos en el corto plazo— y, principalmente, para los presupuestos de los estados miembros. En efecto, el gobierno francés, por ejemplo, ya ha previsto otorgar a sus agricultores más de 500 millones de dólares en compensaciones, luego de la conclusión del acuerdo de **Blair House** y, en consecuencia, de la Ronda Uruguay (The Economist, 11 de diciembre, 1993). Además, los representantes de los

---

<sup>120</sup> En 1990 las transferencias pagadas por los consumidores de la UE a causa del sistema de sustentación de los precios fueron las más elevadas del mundo: alrededor de 85 billones de dólares, frente a 54 billones de los japoneses y 28 billones de los estadounidenses. Por otra parte, las transferencias fiscales fueron de 49 billones de dólares, contra los 15 billones de Japón y 47 billones de los Estados Unidos (datos de la OCDE).

<sup>121</sup> La reducción de los precios "objetivos" y de los de intervención prevista para los cereales, es la siguiente: precios "objetivos", 130 ecu/ton. en 1993-1994; 120 ecu/ton. en 1994-1995; 110 ecu/ton. en 1995-1996; precios de intervención, 117 ecu/ton. en 1993-1994; 108 ecu/ton. en 1994-1995; 100 ecu/ton. en 1995-1996 (Comisión de la Comunidad Europea, 1993d).



estados miembros han decidido conceder compensaciones suplementarias a los agricultores franceses, si el acuerdo del GATT causara una baja de la producción y una no explotación de tierras cultivables mayores que lo previsto por la reforma de la PAC (The Economist, 18 de diciembre, 1993).

En lo relativo a los efectos de la reforma en el exterior, la protección de las exportaciones extra-comunitarias está garantizada a través de la fijación de precios mínimos a la importación, que implican un margen preferencial comunitario, que es de alrededor de 40% para los cereales. Por lo tanto, a pesar de la reducción de los precios internos y de la arancelización de las BNA por efecto de la Ronda Uruguay, continuará existiendo una preferencia comunitaria <sup>122</sup> que limitará, si bien en medida menor que en pasado, el acceso al mercado. Asimismo, la disminución de los subsidios a las exportaciones comportará una reducción de los excedentes, como fue previsto en el acuerdo de la Ronda, pero continuarán manteniéndose **stocks** importantes que podrán ser utilizados para proveer mercados deficitarios estratégicos, como los de la ex Unión Soviética —en el corto plazo—, del Mediterráneo del Sur y de los países ACP y, en general, para explotar mercados en crecimiento <sup>123</sup> como los asiáticos. La disponibilidad de **stocks** alimentarios puede constituir un instrumento de "leverage político" importante en las relaciones internacionales. "La dimensión político-internacional de los temas agrícolas está destinada a perdurar por varios años, debido a la importancia cada vez mayor que los equilibrios agroalimentarios tendrán para la estabilidad de varias regiones de Africa, Asia meridional y, en perspectiva, América Latina" (Di Girolamo, 1992).

Por consiguiente, hasta que la UE no ponga en discusión los principios básicos de la PAC, el mercado común agrícola continuará siendo autosuficiente, relativamente protegido y con pocas oportunidades de incremento de las exportaciones latinoamericanas, especialmente en relación con los productos básicos para la alimentación: cereales, carnes y lácteos.

Esta conclusión adquiere aún más fuerza si se toma en cuenta que los nuevos países nórdicos miembros de la UE, y también Austria, conceden mucha importancia a la protección de sus sectores agrícola y pesquero. En los acuerdos de ingreso a la UE, los gobiernos de los nuevos miembros han mantenido una considerable libertad respecto de la posibilidad de aplicar medidas de sustentación de los ingresos agrícolas, cuyos costos deben recaer sobre los presupuestos nacionales y en menor medida sobre el de la Comunidad (The Economist, 20 de agosto, 1994). Estos acuerdos indican cómo al interior de la misma Unión se corre el peligro de crear casos de competencia subsidiada, a causa de un proceso de reimplantación de las políticas de protección agrícola.

Las tendencias dirigidas a proteger los mercados agrícolas europeos y nacionales para fines internos (con fuertes **lobbies** de los agricultores) y externos, continuarán teniendo una vigencia preponderante en Europa. Dichas tendencias acarrearán no sólo un debilitamiento del comercio internacional, sino también del mismo mercado único europeo. Por otra parte, el fortalecimiento de la política de competencia y del mercado único puede contrarrestar los fines proteccionistas y fomentar una mayor liberalización del intercambio agrícola.

---

<sup>122</sup> Los principios confirmados por la reciente reforma son el del mercado único para los productos agrícolas, la preferencia comunitaria, la responsabilidad y la solidaridad financiera de la Comunidad.

<sup>123</sup> La siguiente afirmación de Bernard Cassen demuestra la pugna existente entre los mayores exportadores mundiales por garantizarse el acceso a los mercados del futuro: "los Estados Unidos, que producen el 20% de los cereales mundiales y controlan el 44% del mercado, quieren reservarse la mayor parte del crecimiento previsto de la demanda de los países del Maghreb, del Medio Oriente y de Asia, y en consecuencia despedazar la PAC" (Cassen, 1993).

### C. EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

El Sistema generalizado de preferencias (SGP) es el único instrumento de política comercial de la UE que favorece el intercambio de bienes con América Latina. Después del acuerdo de la Ronda Uruguay la UE ha modificado su SGP, mejorando ciertos aspectos e introduciendo algunas novedades relacionadas con los nuevos temas del comercio internacional, mediante cláusulas concernientes al medio ambiente y la temática social.

Como ya se mencionó, el éxito de la Ronda Uruguay —eliminación de aranceles en once sectores y la reducción en otros— ha ocasionado una erosión de los beneficios concedidos a los PVD a través del SGP.

El cuadro 52 ilustra la erosión de las preferencias otorgadas por cada uno de los SGP de los mayores países industrializados. En términos globales, la erosión menor de los beneficios corresponde al SGP de la UE —32.3% en promedio ponderado—, lo que implica un menor compromiso en la reducción arancelaria respecto del resto de los países. Esta erosión relativa se debe principalmente a la permanencia del margen preferencial en los sectores textiles, cuero y calzado, mientras que la erosión mayor se ha concentrado en los productos agrícolas tropicales.

Sin perjuicio del efecto de la erosión, el SGP puede continuar desempeñando un papel importante para incentivar las exportaciones de los PVD. En efecto, la arancelización prevista de las BNA que afectan el comercio agrícola —que determinará aranceles de más de 100% y la permanencia de aranceles altos para algunos sectores—, demuestra la necesidad de un esquema suplementario como es el del SGP. Por otra parte, a fin de aumentar la eficacia del esquema se hace indispensable realizar mejoramientos en las normas de origen, adoptar medidas de salvaguardia, de derogación de las BNA y de transparencia en los procedimientos de suspensión de los beneficios.

#### 1. Balance del SGP de la Unión Europea

El objetivo del SGP es favorecer el desarrollo industrial de los PVD a través de la concesión de aranceles preferenciales a las manufacturas y a algunos productos agrícolas importados por los países industrializados. En particular, se intenta estimular la diversificación productiva y la integración en el comercio mundial. Los principios del SGP son su generalización, la no discriminación y la no reciprocidad. Sin embargo, como se verá más adelante, la implementación de dichos principios está sujeta a notables limitaciones.

Cuadro 52  
**EROSIÓN DE LOS MÁRGENES DEL BENEFICIO DEL SISTEMA GENERAL DE PREFERENCIAS (SGP)**  
 (En porcentajes)

Productos	Canadá					Unión Europea				
	Márgenes preferenciales		Pérdida de margen	Erosión	Erosión	Márgenes preferenciales		Pérdida de margen	Erosión	Erosión
	Pre R.U.	Post R.U.				Pre R.U.	Post R.U.			
Todos los productos del SGP	5.61	1.46	4.15	74.0	7.37	4.29	3.08	41.8		
Agricultura no tropical	0.91	6.27	6.54	81.9	8.42	5.70	2.72	32.3		
Agricultura tropical	12.81	10.71	8.71	51.1	8.36	4.17	4.19	50.1		
Productos tropicales no agrícolas	19.42	3.37	3.46	44.9	6.02	2.82	5.21	68.6		
Productos basados en recursos naturales	6.83	3.22	2.48	50.7	4.27	1.11	3.16	64.9		
Textiles	5.70	0.62	3.92	43.5	5.92	2.61	3.31	74.0		
Calzado y cuero manufacturado	4.54	0.19	4.09	88.3	6.92	3.56	3.36	55.9		
Otros productos industriales	4.28	0.96	3.21	95.6	6.95	4.62	2.33	48.6		
	3.82	0.79	3.03	77.0	8.30	5.38	2.92	33.5		
	7.01	1.45	5.56	79.3	10.57	8.24	2.33	22.0		
	7.48	2.14	5.34	79.3	11.94	10.15	1.79	15.0		
	6.36	3.41	2.95	46.4	11.94	8.00	1.59	16.6		
	5.39	1.82	3.57	66.2	10.36	8.86	1.50	14.5		
	5.29	1.24	4.05	76.6	6.39	3.11	3.28	51.3		
	4.78	0.68	4.10	85.8	7.44	4.30	3.14	42.2		
Productos	Japón					Estados Unidos				
	Márgenes preferenciales		Pérdida de margen	Erosión	Erosión	Márgenes preferenciales		Pérdida de margen	Erosión	Erosión
	Pre R.U.	Post R.U.				Pre R.U.	Post R.U.			
Todos los productos del SGP	6.73	2.68	4.05	60.2	5.33	2.80	2.53	47.5		
Agricultura no tropical	6.73	2.61	4.12	61.2	4.87	2.44	2.43	49.9		
Agricultura tropical	19.62	8.73	10.88	55.5	7.30	4.46	2.84	38.9		
Productos tropicales no agrícolas	15.77	5.59	10.18	64.6	7.41	5.04	2.37	32.0		
Productos basados en recursos naturales	7.36	2.29	5.07	68.9	8.18	4.89	3.29	40.2		
Textiles	21.18	7.23	13.95	65.9	7.17	4.71	2.46	34.3		
Calzado y cuero manufacturado	6.84	1.94	4.90	71.6	4.88	1.90	2.98	61.1		
Otros productos industriales	6.53	1.77	4.76	72.9	3.97	1.17	2.80	70.5		
	6.38	2.91	3.47	54.4	4.39	2.96	1.43	32.6		
	4.25	1.58	2.67	62.8	4.25	3.19	1.06	24.9		
	8.10	3.99	4.11	50.7	5.82	2.28	3.54	60.8		
	7.98	3.59	4.39	55.0	5.82	3.21	1.63	33.7		
	15.18	8.75	6.43	42.2	4.33	2.48	1.85	42.7		
	9.07	7.38	1.69	18.6	4.13	2.11	2.02	48.9		
	5.23	1.59	3.64	69.6	5.19	2.60	2.59	49.9		
	5.70	1.97	3.73	65.4	4.85	2.27	2.58	53.2		

Fuente: UNCTAD.

De acuerdo a un balance de los resultados del anterior SGP de la Unión Europea con relación a los objetivos establecidos, se pueden destacar algunos elementos. El SGP de la UE representa uno de los tres mayores esquemas existentes. Junto con los de Estados Unidos y Japón, en 1992 representaron el 90% de las importaciones totales de los países miembros de la OCDE que otorgan preferencias. Las exportaciones de los PVD que se han beneficiado efectivamente del SGP de la UE han aumentado notablemente en los últimos años <sup>124</sup> (véase el cuadro 53), pero relativamente menos en los productos de los sectores sensibles, en los cuales se han aplicado límites máximos y límites flexibles (los llamados *plafonds*) <sup>125</sup> a las preferencias arancelarias otorgadas.

Cuadro 53  
**IMPORTACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA PROCEDENTES DE LOS PAÍSES  
BENEFICIARIOS DEL SGP**  
(En millones de ecu)

Años	Importaciones totales	Importaciones bajo régimen de NMF	Elegibles para el SGP	Beneficiarios efectivos del SGP
1981	99 675.0	27 575.5	21 470.8	8 063.1
1986	80 917.2	46 108.9	31 574.5	11 289.1
1990	112 494.2	69 064.0	49 147.2	21 403.9
1991	127 856.9	83 847.8	63 485.4	30 081.3
1992	115 130.2	77 057.7	60 488.5	27 485.1

Fuente: Comisión de la CE, 1994b.

La UE ha adoptado una política de diferenciación por país/sector para graduar, o mejor reducir, la concesión de las preferencias a los países que han aumentado su competitividad, en particular en los sectores sensibles, transfiriendo los beneficios a los PVD que más lo necesitan. "La frecuencia de las reimposiciones de los aranceles normales a los productos sometidos a límites flexibles (*plafond*) ha aumentado de 76 rubros en 1986 a 172 en 1992, mientras que los contingentes impuestos sobre algunos productos industriales han crecido de 91 en 1981 a 116 en 1986 y a 189 en 1993" (Comisión de la CE, 1994b, pág. 4).

Como resultado de esta política se han reducido las preferencias otorgadas a los países más competitivos, como Hong Kong y Corea del Sur, y han aumentado las concedidas a países como China, Tailandia, Indonesia y Malasia.

<sup>124</sup> La cobertura efectiva de la preferencia generalizada respecto a las importaciones sometidas a aranceles (tasas de utilización) ha crecido de 29.2%, en 1981, a 35.6%, en 1992.

<sup>125</sup> Los límites máximos son techos fijados a la concesión de las preferencias, cuando son superados se aplican automáticamente los aranceles de NMF; los límites supletorios y flexibles no son automáticos, son los estados miembros o la Comisión quienes pueden pedir la aplicación de los límites, y por lo tanto de los aranceles de NMF (Comisión de la CE, 1994b, pág. 3).

Los países asiáticos <sup>126</sup> siguen siendo los más beneficiados por el SGP de la UE (70% de los beneficios totales en 1992). Sólo China ha alcanzado el 20% de los beneficios totales. Por el contrario, no obstante ser la cobertura la más amplia y no existir límites al intercambio, los países más pobres son los que utilizan relativamente menos el SGP.

En lo que respecta a América Latina, los beneficios efectivos obtenidos a través del SGP de la UE representaron alrededor de un 19% de sus exportaciones en 1991, y son aproximadamente iguales a los obtenidos con el SGP de Japón, y superiores a los otorgados por el SGP estadounidense (véase el cuadro 54).

Cuadro 54  
IMPACTO DEL SGP. 1991

País/región otorgante	(1)		(2)		(3) %	
	Países en desarrollo	Países de América Latina	Países en desarrollo	Países de América Latina	Países en desarrollo	Países de América Latina
Estados Unidos	96	59	13.7	7.6	14.2	12.9
Unión Europea	157	32	30.2	6.2	19.2	19.4
Japón	111	9	12.1	1.8	10.9	20.0
TOTAL	364	100	56.0	15.6	15.4	15.6

Fuente: UNCTAD, Junta de Comercio y Desarrollo.

En el cuadro 55 se presenta una lista de los mayores países beneficiarios del SGP, entre los cuales se encuentran Brasil, México, Argentina y Venezuela. Como se puede observar en la última columna, la aplicación del SGP representa un ahorro arancelario que, en el caso de Brasil, alcanza a 317 millones de dólares.

<sup>126</sup> La UE señala que la elevada participación de Asia en el SGP refleja su creciente capacidad industrial: las tasas anuales de crecimiento de la producción manufacturera de Asia, durante los años 80, han sido de 8.5%, contra 3.6% de América Latina (Comisión de la CE, 1994b, pág. 4).

Cuadro 55  
**IMPORTACIONES BAJO EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP) DE LA  
 UNIÓN EUROPEA POR GRUPOS DE PRODUCTOS Y BENEFICIARIOS, Y AHORRO  
 ARANCELARIO, EN 1991**  
*(En millones de dólares y porcentaje)*

Exportador	Importaciones				Tarifa promedio NMF <sup>a</sup>	Impuestos ahorrados por SGP <sup>b</sup>
	Total	Gravables	Bajo SGP	Preferenciales		
Total productos	134 621	86 293	53 000	25 276	--	--
Agrícolas	25 178	15 839	6 896	5 087	--	--
Industriales	112 586	70 454	46 104	20 189	9.0	6 306
<b>Importaciones industriales</b>						
China	16 965	16 112	12 195	5 457	9.3	1 502
Hong-Kong	7 703	7 242	2 914	547	10.0	723
Singapur	6 276	5 992	5 166	1 331	7.8	464
Tailandia	4 263	3 818	3 190	1 467	9.6	368
Malasia	4 677	3 559	3 122	944	10.3	365
India	5 008	3 990	3 452	2 098	9.0	358
Indonesia	3 299	2 990	2 606	1 297	11.2	335
Brasil	6 908	4 220	3 158	1 780	7.5	317
Pakistán	1 788	1 692	1 627	861	10.2	172
Arabia Saudita	13 637	2 402	1 543	917	6.2	150
Filipinas	1 343	1 280	1 128	367	10.6	135
México	3 434	1 492	1 351	726	6.8	102
Jamahiriya Árabe Libia	9 991	1 645	1 026	596	5.3	87
Sri Lanka	557	429	401	91	11.9	51
Argentina	1 031	615	481	329	7.1	43
Venezuela	1 936	684	439	307	5.2	36
<b>Sub-Total</b>	<b>88 816</b>	<b>58 162</b>	<b>43 799</b>	<b>19 115</b>	<b>9.0</b>	<b>5 208</b>

Fuente: UNCTAD.

<sup>a</sup> Tarifa promedio NMF basada en importaciones gravables según clasificación de 8 dígitos.

<sup>b</sup> Valor hipotético de los aranceles "ahorrados" si todas las importaciones fuesen admitidas libres de impuestos.

Cabe señalar que en 1990 la UE concedió, bajo el SGP, un régimen de preferencias especiales a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú —concesión de franquicias arancelarias para una lista especial de productos agrícolas y exención de los límites—, a fin de apoyar la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, en 1991 los países del Mercado Común Centroamericano y Panamá obtuvieron un régimen especial como estímulo al proceso de democratización y de

reformas económicas. Un estudio <sup>127</sup> realizado por el Institute of Development Studies, de la Universidad de Sussex (Reino Unido) analizó los efectos del régimen especial sobre las relaciones comerciales de Colombia y Ecuador con la UE. Las conclusiones indican que el impacto ha sido positivo (aumento de las exportaciones), pero con efectos de desviación de comercio con respecto a otros socios europeos. La breve duración de las preferencias (cuatro años) no permite la materialización de inversiones para aumentar la capacidad exportadora. Los efectos positivos han sido mayores para Colombia, gracias a la introducción de reformas dirigidas a la apertura de la economía nacional <sup>128</sup>. Finalmente, la utilización efectiva de las preferencias depende en gran parte de la aplicación de medidas fitosanitarias, normas técnicas y normas de origen, lo que supone una mayor cooperación comercial (European Economy, 1993b, pág. 70).

## 2. Las críticas al SGP

Del análisis sobre el SGP de la UE se desprende que el impacto es menor para el comercio latinoamericano que para el que se mantiene con Asia Oriental. La causa fundamental es la escasa correspondencia de la estructura de las exportaciones latinoamericanas con la lista de los productos incluidos en el SGP. Sin embargo, la evolución actual de la base productiva latinoamericana (véase CEPAL, 1994, págs. 78-85) podría provocar un cambio en la estructura de las exportaciones, coherente con una mayor utilización del SGP de la UE, si estos nuevos productos no forman parte de sectores sensibles.

El Grupo de Río propone una "cobertura virtualmente universal, con inclusión generalizada de los productos agrícolas o sea de los rubros de exportación más importantes" (Grupo de Río, 1993). Asimismo, el Compromiso de Cartagena <sup>129</sup> recomienda la inclusión en los SGP de los productos con interés efectivo y potencial para las exportaciones de los PVD <sup>130</sup>. Además, el Grupo de Río observa que las preferencias del SGP son también limitadas para los productos con significativo valor agregado, a causa de barreras en los sectores sensibles. Entre los productos excluidos se encuentran los agrícolas, en particular los de clima templado y los de sectores industriales sensibles, como textiles y confecciones, calzado, cuero, acero, productos electrónicos y químicos: "La cobertura real es inferior a la formal" (Grupo de Río, 1993, pág. 14). Por lo tanto, se han formulado algunas críticas al SGP de la UE para estimular su mejoramiento y una mayor participación por parte de América Latina en sus beneficios.

---

<sup>127</sup> "Study of the Effects of the Special Tariff Preferences Extended to Colombia and Ecuador", Institute of Development Studies, de la Universidad de Sussex, citado en European Economy, 1993a.

<sup>128</sup> Por el contrario, en Ecuador "los exportadores deben obtener entre 85 y 101 documentos y entre 232 y 254 firmas de 10/15 instituciones, según los productos afectados; un proceso que necesita entre 125-138 horas de trabajo", (European Economy, 1993b, pág. 70).

<sup>129</sup> El Acuerdo de Cartagena señala numerosos cambios que se podrían adoptar en los SGP: cobertura general de los productos; minimización de las limitaciones y restricciones a las importaciones preferenciales; simplificación y armonización de las normas de origen; reducción y eliminación de las BNA que afectan los beneficios del SGP; medidas concesionales a los países más pobres.

<sup>130</sup> Se recuerda al respecto que el valor total de las importaciones de los productos excluidos en los tres mayores SGP era de 140 billones de dólares en 1992, es decir dos veces el valor del comercio que se beneficia efectivamente de los esquemas (UNCTAD, 1994a, pág. 15).

En síntesis, las críticas se refieren a:

- La falta de garantías sobre la postergación de los beneficios, a causa de la fijación anual del SGP. El Grupo de Río propone una duración indefinida.
- La incertidumbre ocasionada por la posibilidad que tienen los estados miembros de la UE de solicitar la imposición de los aranceles NMF sobre los límites fijados —límites flexibles o **plafonds**— a las preferencias del SGP. Se propone la abolición del sistema de los límites flexibles.
- La inaceptabilidad de la utilización del criterio del ingreso para graduar el SGP. Se propone considerar otros criterios, como por ejemplo el grado de apertura de América Latina <sup>131</sup>.
- La falta de un proceso administrativo transparente, la ausencia de consultas y concertaciones, y la posibilidad de invocación de la cláusula de salvaguardia —que prevé el restablecimiento de los aranceles NMF— por parte de cualquier Estado miembro. Se propone la institución de un proceso transparente con miras a informar a los productores afectados y permitirles así presentar sus argumentos <sup>132</sup>.
- La excesiva capacidad de respuesta al argumento de la vulnerabilidad económica al interior de la UE, que influye negativamente sobre la concesión o el mantenimiento de las preferencias. Se propone que exista la misma atención para los perjuicios ocasionados a los productores latinoamericanos <sup>133</sup>.
- En cuanto a los contingentes arancelarios, se proponen formas alternativas de aplicación <sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Es necesario lograr un consenso sobre los criterios de graduación concordados multilateralmente. "En principio los criterios deberían basarse sobre consideraciones estrictamente comerciales y económicas, y no sobre cuestiones no comerciales". Los criterios deberían tomar en cuenta el grado de diversificación de los productos exportados y la posición del país como proveedor respecto al mercado mundial, y no de acuerdo al mercado de cada país que otorga el SGP (UNCTAD, 1994a, págs. 21 y 22). Davenport subraya también la necesidad de considerar los criterios en un cierto lapso de tiempo a fin de excluir el impacto de factores temporáneos sobre la graduación (Davenport, 1994).

<sup>132</sup> El mejoramiento de los mecanismos de información, consulta y creación de consenso, permitiría una mayor eficacia de la implementación de los esquemas, una mayor transparencia y equidad (UNCTAD, 1994a, pág. 22).

<sup>133</sup> En particular, Davenport subraya la necesidad de que los países afectados por la competencia de los exportadores bajo el SGP, demuestren el daño que efectivamente sufren sus industrias. Se instauraría en este sentido un procedimiento de salvaguardia, en el cual la obligación de la prueba sea de cargo de los países donantes (Davenport, 1994, pág. 32).

<sup>134</sup> Éstas son: el establecimiento generalizado de contingentes arancelarios con desgravación parcial por encima del respectivo límite; la agregación a nivel subregional dentro de la UE; la fijación de contingentes que no sean tan bajos como para constituir un incentivo irrisorio. Se recuerda que los límites a las preferencias se fijan para salvaguardar el interés de los productores domésticos, para reducir las preferencias por los exportadores que han alcanzado una competitividad internacional y que por lo tanto no necesitan del SGP, y, en consecuencia, para garantizar una distribución más equitativa de los beneficios. La UNCTAD subraya que en la aplicación de los SGP no ha sido clara la distinción entre las motivaciones, y que, en particular en el caso del SGP de la UE, la reducción de los beneficios a los países más competitivos no se ha traducido en un aumento de las exportaciones de los países menos adelantados (UNCTAD, 1994a, pág. 18).



- La complejidad de las cuotas y cantidades en los sectores textil y confecciones. Se propone la simplificación de su manejo.
- La pérdida de credibilidad del beneficio a causa de la imposición de recargos arancelarios o BNA. Se propone la limitación estricta de los recargos y BNA <sup>135</sup>.
- La falta de flexibilidad de las normas de origen, que no permiten mayores y mejores utilidades del SGP. Se propone el criterio del valor agregado y la posibilidad de establecer un cúmulo bilateral (cúmulo comunitario o del país otorgante) y un cúmulo subregional —como el concedido a los países andinos— y regional <sup>136</sup>.
- La falta de transparencia estadística. Se propone la consolidación de las estadísticas del SGP con el sistema EUROSTAT-COMEXT.
- La condicionalidad del SGP al cumplimiento de determinadas exigencias prioritarias relacionadas con los ámbitos ecológico, social y político. Se propone la exclusión de estos condicionamientos.

### 3. El nuevo SGP

La Unión Europea ha definido una nueva política para el SGP, vinculada a la evaluación de los cambios ocurridos en el escenario internacional. En primer lugar, según la Comisión, sin perjuicio de que el éxito de la Ronda Uruguay tenga como efecto una erosión de los beneficios otorgados por el SGP, la efectiva aplicación de los resultados de la Ronda y la permanencia de algunos obstáculos arancelarios justifican la redefinición y continuación del SGP. Por otra parte, se señala la complementariedad que dicho sistema debe tener respecto al GATT-OMC: el SGP "debe complementar la liberalización multilateral de los intercambios y no sustituirla" (Comisión de la CE, 1994b, pág. 2).

En segundo lugar, en el marco de la globalización de las economías la reposición del SGP es beneficiosa para aquellos países más pobres que corren el peligro de verse aún más marginados del comercio mundial. La Comisión destaca que "algunos PVD —¿pero merecen aún este nombre?— han logrado la conexión de sus economías a las redes del comercio internacional y de la producción globalizada." (Comisión de la CE, 1994b, pág. 1). De allí la exigencia de dirigir el instrumento del SGP hacia los PVD "reales", y de implementar una graduación de los beneficios.

En tercer lugar, la Unión Europea considera el SGP, dentro de su política exterior, como estrictamente vinculado a la política de cooperación al desarrollo. En el Tratado de Maastricht, el artículo 130 U establece los objetivos prioritarios de la política de cooperación al desarrollo económico y social sostenible, y la inserción armoniosa y progresiva de los PVD en la economía

<sup>135</sup> Este problema representa una de las mayores limitaciones al funcionamiento del SGP. Davenport propone que los países que otorgan las preferencias deberían eximir las importaciones cubiertas por el SGP de la imposición de BNA; también, en el caso de que sea prevista su reducción progresiva (Davenport, 1994, pág. 35).

<sup>136</sup> Se señala que el proceso de globalización (comercio intra-industrial, ensamblajes *off-shore*, relocalización, sistemas regionales de producción) conduce a una profunda revisión de las normas de origen, y que la UNCTAD se ha comprometido a formular propuestas para la armonización de las normas en la revisión política del SGP que se realizará en 1995 (UNCTAD, 1994a). Davenport propone la construcción de un sistema nuevo y uniforme de origen: armonizado, liberalizado y simplificado (Davenport, 1994, pág. 34).

mundial. Se refuerza así la idea de utilizar el SGP para fines del desarrollo económico, contemplando también los aspectos sociales y medioambientales.

En consecuencia, la UE ha identificado dos condiciones prioritarias que deberá cumplir el SGP durante el período 1995-2004:

"- el SGP es un instrumento dirigido al desarrollo y por lo tanto debe involucrar principalmente a los países que tienen mayores necesidades, es decir los más pobres;

- el SGP debe apoyar un concepto amplio de desarrollo que integre el progreso social y el medio ambiente, y que se base sobre estrategias económicas coherentes, incluyendo los programas de ajuste definidos por las Instituciones de Bretton Woods" (Comisión de la CE, 1994b, pág. 2).

A finales de 1994, la Unión Europea adoptó un nuevo SGP para algunos productos industriales durante el período 1995-1997, que presenta características novedosas (Comisión de la CE, 1994c). Por otra parte, la Comisión presentará en 1995 una nueva reglamentación del SGP para los productos agrícolas, pescado y productos agrícolas procesados, que se aplicará en los años 1996-1997, en razón de las medidas de arancelización previstas por la Ronda Uruguay.

Los siguientes puntos describen las principales características del nuevo SGP europeo:

1. La Unión Europea aplica el principio de neutralidad global, según el cual el nuevo SGP no puede producir una liberalización mayor que la garantizada por la Ronda Uruguay, o recuperarla. Por otra parte, se prevén regímenes especiales de incentivación de acuerdo a los objetivos establecidos por la cooperación para el desarrollo de la UE, los cuales representan una oferta suplementaria con respecto a la neutralidad global.
2. El SGP tendrá una duración de tres años.
3. Se han simplificado los contingentes arancelarios. Los límites en volumen han sido sustituidos por una graduación de los aranceles preferenciales según tres listas de productos:
  - a los productos sensibles —algunos químicos, abonos, materias plásticas, pieles y cueros, textiles y confecciones, cerámicas y sus productos, vidrio y sus productos, metales, productos eléctricos, equipos de transporte, relojes (anexo 1 de la reglamentación)— se les aplica un arancel preferencial de un 80% del arancel NMF;
  - a los productos semi-sensibles —metales, algunos químicos, maletas y bolsas, otros productos de la cerámica, herramientas, motores, productos eléctricos, herramientas para la navegación (anexo 1 de la reglamentación)— se les aplica un arancel preferencial del 40%;
  - a los productos no sensibles se les aplica la franquicia total.
4. A los países menos avanzados y a los países comprometidos en la lucha contra la droga, se les aplica la franquicia total. Para los países andinos, más Venezuela, se mantendrá el régimen especial, aunque está previsto un control mediante la evaluación y el diálogo sobre los efectos de las acciones tomadas contra el narcotráfico. La Comisión puede suspender los beneficios cuando los progresos en la lucha contra la droga sean juzgados insuficientes <sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> La Comisión presentará al Comité de gestión del SGP (compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión) un informe anual sobre los progresos en la lucha contra la droga. La suspensión de los beneficios se realiza después de haber consultado al país en cuestión.

En lo que se refiere a los productos agrícolas, de la pesca y los agrícolas elaborados, para los países andinos y de América Central se renuevan los reglamentos existentes de 1995, en espera del nuevo SGP agrícola y de su extensión a Venezuela en 1996, con excepción del correspondiente a la pesca para este último.

5. La suspensión del SGP prevé el retiro temporal de las preferencias, total o parcialmente, en los siguientes casos:

- fraude y falta de cooperación administrativa;
- acciones comerciales desleales (discriminación de la UE);
- práctica de cualquier forma de esclavitud;
- exportación de productos manufacturados en las cárceles;
- controles insuficientes sobre el tráfico de droga y el reciclaje de dinero, e
- incumplimiento de los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay.

La aplicación de la suspensión no es automática. Se establece un procedimiento más transparente de audiencias, encuestas e informaciones a los países interesados, mediante avisos en el Diario Oficial de la CE. La decisión de suspensión la toma el Comité de gestión del SGP. La suspensión temporal tiene duración de un año, y es renovable si no se demuestra que desaparecieron las causas que la originaron.

Continúa la previsión de una cláusula de salvaguardia, que está basada en un criterio de daño o amenaza de daño grave, y que implementa el restablecimiento de los aranceles NMF en cualquier momento a solicitud de un estado miembro o por iniciativa de la Comisión. Se debe realizar una investigación, y los países involucrados son informados de las medidas antes de sus aplicación efectiva. Asimismo, continúan teniendo efecto las cláusulas de salvaguardia previstas por la PAC y la política comercial.

Finalmente, los beneficios del SGP no pueden ser otorgados a los países/sectores afectados por medidas anti-dumping y anti-subsidios.

6. La graduación de las preferencias sirve para transferir los beneficios del SGP de los países relativamente más desarrollados a los países pobres, para algunos sectores sensibles<sup>138</sup>, y se realiza a través de un mecanismo por país/sector basado en el criterio de la especialización relativa ponderada según el nivel de desarrollo<sup>139</sup>.

En el caso de los países con ingreso por habitante superior a 6 000 dólares —países de Asia Oriental y Medio Oriente— y para los sectores sensibles involucrados, el beneficio de los aranceles preferenciales alcanza el 100% en 1995, y se reduce a 50% en 1996 y a cero en 1997.

<sup>138</sup> Los sectores involucrados son: minerales, productos químicos, abonos, materias plásticas y caucho, cuero y pieles y sus trabajos, madera, papel, textil y confecciones, calzado, vidrio y cerámica, bisutería y metales preciosos, productos de acero, metales comunes, electromecánica, electrónica de consumo, automóviles, materiales de transporte, óptica y relojería, mercancías y productos varios.

<sup>139</sup> El criterio de ponderación del nivel de desarrollo se basa en un índice de desarrollo en que se compara el ingreso por habitante y el valor de las exportaciones de un país X con los de la UE. El índice de especialización es el resultado de la relación entre las importaciones de un sector determinado procedente de un país X y el total importado por aquel sector de la UE, y a la vez dicho total respecto a las importaciones totales comunitarias. La combinación de los dos índices permite identificar los países/sectores a los cuales aplicar la graduación de las preferencias.

Los países con ingreso por habitante inferior a 6 000 dólares —otros países de Asia Oriental, países de la ex Unión Soviética y algunos países latinoamericanos— se benefician con el 100% de las preferencias en 1995 y 1996, y con el 50% en 1997. En particular, la graduación tiene efecto sobre algunos países/sectores latinoamericanos como Argentina (cuero y pieles), Brasil (cuero y pieles, papel, calzado, productos de acero, material de transporte), Chile (abonos) y México (productos de acero). Para todos los países y los sectores sometidos a la graduación, las preferencias serán completamente suspendidas en 1998, a fin de respetar el principio de la neutralidad global.

Por otra parte, a partir de 1996 se aplicará un mecanismo de solidaridad que excluye un país/sector del arancel preferencial, independientemente del nivel de desarrollo, cuando sus exportaciones hacia la UE superan el 25% de las exportaciones de todos los países beneficiarios para el mismo sector y productos<sup>140</sup>. Finalmente, la graduación no puede otorgar a los países un nivel de acceso preferencial más favorable que el aplicado en 1993.

7. Con respecto a la política de cooperación para el desarrollo de la UE, se han previsto regímenes especiales de incentiación que tienen como objetivo promover el progreso social y la protección del medio ambiente. Su aplicación comenzará a regir en 1997, a menos que a través de las negociaciones informales en el ámbito de la OCDE, la UNCTAD y la OMC, se establezca una anticipación. La cláusula social se refiere a la aplicación y al respeto de las normas de las convenciones de la OIT<sup>141</sup>. La cláusula del medio ambiente se relaciona con la adopción de las normas de la Organización Internacional de la Madera Tropical sobre la explotación sustentable de los bosques, y se aplica a los productos de madera tropical<sup>142</sup>. La Comisión prevé una extensión de la cláusula cuando se fijen nuevas convenciones internacionales sobre otros aspectos medioambientales.

Los regímenes especiales prevén un margen preferencial suplementario de 20% —30% en caso de acumulación de las dos cláusulas— en relación con el régimen normal. Los países que deseen beneficiarse deben presentar una solicitud fundada y una declaración sobre el respeto de las normas internacionales. Los regímenes funcionarán basados en un sistema de certificación de la conformidad de los productos exportados a las normas internacionales. El control sobre la autenticidad de la certificación se efectuará mediante la cooperación administrativa. Finalmente, se señala que la Comisión propondrá para el nuevo SGP de 1998 una cláusula sobre propiedad intelectual.

#### 4. Áreas de desarrollo del diálogo sobre el SGP

Se puede presentar una breve comparación de las características del nuevo SGP de la Unión Europea en relación con las críticas y sugerencias propuestas por el Grupo de Río. Naturalmente, los resultados son contradictorios. El nuevo régimen preferencial ha mejorado notablemente con la simplificación de las preferencias y, especialmente, con la eliminación de los límites cuantitativos. Además, se han renovado los esquemas especiales para los países andinos y los centroamericanos. Sin embargo, la duración, aumentada en tres años, resulta aún insuficiente para garantizar estabilidad a los exportadores en sus programas de inversión. La

---

<sup>140</sup> El mecanismo de solidaridad se aplica a Chile en el sector de los abonos, y a Brasil para los sectores del papel y del material de transporte.

<sup>141</sup> En particular, se trata de las Convenciones N.ºs. 87 y 98 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al trabajo.

<sup>142</sup> En el anexo VI del Reglamento del SGP se indican los productos contemplados. Se hace referencia, por ejemplo, al palisandro brasileño y a la madera rosa femenina (Comisión de la CE, 1994c).

transparencia de los procedimientos para la suspensión de los beneficios del SGP ha aumentado, aunque se señala el hecho de que después de un año deben ser los países involucrados quienes aporten las pruebas a la Comisión para evitar la prórroga de la suspensión temporal. El aspecto más negativo es el relativo a la prórroga de la aplicación de las cláusulas de salvaguardia y de las medidas **anti-dumping** y anti-subsidios. Asimismo, no ha sido tomada en cuenta la posibilidad de considerar los orígenes, por lo que la situación continúa sin variaciones.

La graduación no es arbitraria sino que tiene como base un índice de desarrollo y especialización sectorial de las exportaciones. Sin embargo, la fórmula del índice toma en consideración el nivel de especialización solamente en relación con el mercado de la UE y no del mercado mundial, como ha sido sugerido por la UNCTAD, en un momento preciso y no respecto a un período de tiempo. Tampoco considera el grado de apertura de los mercados latinoamericanos, como lo propuso el Grupo de Río. Por lo tanto, algunos países latinoamericanos como Brasil, Argentina, Chile y México, se ven afectados por la graduación en sectores importantes como productos de acero, materiales de transporte, cuero y pieles.

En contradicción con las sugerencias del Grupo de Río, la UE ha adoptado —con efecto a partir de 1997— las cláusulas de tipo social y medioambiental. Igualmente, para 1998 se prevé la aplicación de una cláusula sobre la propiedad intelectual. La UE comienza así a aplicar un "SGP verde", otorgando preferencias adicionales a los bienes producidos respetando el medio ambiente —madera tropical—, y pide el respeto de los derechos sindicales y protección para la infancia. La referencia de las cláusulas a las normas establecidas a nivel multilateral por parte de la OIT y de la OIMT (Organización Internacional de Maderas Tropicales) constituye un factor positivo, al igual que el diálogo previsto con los PVD, por realizarse en 1995 y 1996 en el ámbito de la OCDE, OMC y UNCTAD. Sin embargo, las cláusulas no prevén acciones suplementarias como las de "acelerar la inclusión de los productos agrícolas de clima templado y la reducción de sus aranceles a cero, o una mayor liberalización del comercio de textiles y prenda de vestir" (UNCTAD, 1994a, pág. 23), o las limitaciones de las cláusulas de salvaguardia y de las medidas **anti-dumping**.

De la comparación de las características del nuevo SGP de la UE con las críticas del Grupo de Río surgen numerosas ineficiencias —normas de origen, duración del esquema, obligación de la prueba, graduación—, lo que hace necesario una profundización del diálogo para intentar mejorar el esquema. Un paso importante podría ser vincular el cumplimiento de las cláusulas sociales y ambientales a compromisos suplementarios de la UE en cuanto a la reducción de las BNA, y la realización de nuevos programas de cooperación industrial y tecnológica para mejorar tanto las condiciones y la productividad del trabajo como los procesos de producción sustentable en las industrias latinoamericanas. En efecto, la posibilidad para los PVD de compatibilizar el desarrollo del sistema productivo con el progreso social y la sustentabilidad medioambiental, depende también del acceso a los mercados de los países desarrollados. Lo anterior permite un aumento de los ingresos y de las inversiones en nuevas tecnologías y sistemas de calidad. Por otra parte, sería importante conocer el nuevo SGP de la UE respecto a los productos agrícolas, de la pesca y elaborados, para evaluar la ampliación de la cobertura y las preferencias otorgadas.

Los países latinoamericanos deberían continuar en su intento de abrir el diálogo sobre las nuevas áreas de comercio. En efecto, paralelamente a la Ronda Uruguay han sido formuladas una serie de propuestas que tienen que ver con la ampliación del SGP al área de los servicios y de las inversiones extranjeras directas. Un estudio encargado por la UNCTAD (Davenport, 1994) señala algunas hipótesis sobre las posibilidades de estimular las exportaciones de servicios y las entradas de ingresos de factores (capital y trabajo) de los PVD,

tanto a través de la concesión de preferencias como mediante la reducción de impuestos sobre la repatriación de los ingresos de los trabajadores residentes en el exterior, y sobre los insumos de las empresas filiales de los PVD en los países más industrializados. Asimismo, se auspicia la apertura de los mercados de servicios en los países más industrializados para un acceso de los PVD en sectores no cubiertos por el GATT —como el transporte aéreo y naval. Finalmente, se recomiendan tratamientos preferenciales en el campo de las licitaciones de los gobiernos de los países más industrializados, incluyendo sectores de servicios como el de la construcción, a través, por ejemplo, de la posibilidad de participar en las licitaciones públicas que tengan un valor bajo de contrato, siendo así más accesibles a las empresas de los PVD.

Mediante la concesión de preferencias, el SGP favorece las inversiones en importantes sectores de exportación. Sin embargo, considerando la importancia creciente de los flujos de IED en la creación de sistemas integrados de producción a nivel regional y mundial, se señala la necesidad de plantear medidas homogéneas para favorecer las IED en los PVD, como por ejemplo incentivos fiscales, incluyendo la posibilidad de que las empresas efectúen depreciaciones especiales de las inversiones en los PVD; asistencia técnica para promover las inversiones en los PVD —consultoría, formación—, y asistencia técnica para el comercio —financiación y garantías a las exportaciones, actividades de promoción del comercio. Sería importante, además, que los PVD desistan de la carrera competitiva por atraer IED a través de medidas fiscales y otros incentivos que crean distorsiones en la distribución de las inversiones. En este sentido, se requiere una observación estricta de las indicaciones del Banco Mundial sobre las IED (Davenport, 1994, pág. 38).

La misma UE señala que el viejo SGP puede tener solamente una eficacia limitada cuando se toman en consideración las características principales de la globalización económica. Actualmente, las barreras arancelarias representan un obstáculo menor para los intercambios mundiales. La nueva barrera la constituye la exclusión de un país o de una industria de las nuevas formas de producción integradas regionalmente o a nivel mundial. "El comercio se efectúa en parte a través de redes de empresas o grandes transnacionales y mediante la utilización creciente de servicios avanzados de marketing, finanzas, telecomunicaciones y transporte" (Comisión de la CE, 1994b, pág. 1). Las barreras al comercio son cada vez más estructurales. En consecuencia, el objetivo de favorecer el desarrollo industrial debería perseguirse complementando y vinculando el instrumento del SGP con otros instrumentos más efectivos, como son los de cooperación industrial y tecnológica, de asistencia técnica al **marketing** y de estímulos para la integración en las redes internacionales de producción y comercialización.

Finalmente, más allá de las características de la globalización que llevan a la búsqueda de un nuevo enfoque para el SGP, la regionalización creciente —particularmente importante en el caso europeo— impone un fortalecimiento del esquema de las preferencias. La realización de nuevos acuerdos de asociación entre la UE y los países limítrofes implica la concesión de preferencias que, aunque recíprocas, provocan una erosión suplementaria del SGP. Los PVD que no forman parte de los países privilegiados por la UE se ven marginados, obteniendo los beneficios menores del SGP. Esta situación, llamada pirámide de los privilegios, se da claramente en el caso de América Latina que, beneficiándose del SGP, recibe menos beneficios en relación con los países que gozan de acuerdos preferenciales, a saber los del espacio económico europeo, los de Europa Central y Oriental y los países del Mediterráneo del Sur.

A fin de evitar esta marginación resulta prioritario para América Latina efectuar una acción decidida de **lobbying**, con el objeto de lograr que con la regionalización progresiva de la UE se cumpla una expansión paralela de la cobertura de sus productos bajo el SGP y una reducción progresiva tanto arancelaria como de las BNA (UNCTAD, 1994a, pág. 12).

## D. EL DESARROLLO DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO Y LAS BARRERAS IMPLÍCITAS AL COMERCIO

### 1. Los principios básicos y los efectos del Mercado Único sobre el comercio latinoamericano

A finales de 1992 se completó oficialmente el programa de establecimiento del Mercado Único Europeo. Su objetivo es crear un mercado amplio, abierto y competitivo, en el cual las empresas puedan gozar de mayores economías de escala y aumentar su competitividad. La liberalización del comercio es uno de los elementos principales del programa del Mercado Único (MU), lo que es coherente con el objetivo de crear un mercado abierto y competitivo. Sin embargo, es importante subrayar que el escogimiento de la política del MU no se ha basado solamente en la adopción de los principios de libre competencia e intercambio, sino también y principalmente sobre el examen de la posición relativa de las industrias europeas de alta tecnología y con fuerte demanda, en el marco de la carrera mundial por el liderazgo competitivo.

Comparando la productividad —en 1985— de los mayores países europeos, de los Estados Unidos y de Japón en los distintos sectores con demanda fuerte, media o débil, el atraso europeo era evidente, especialmente en los sectores de alta tecnología y con fuerte demanda. De allí la necesidad de realizar el MU para incrementar las economías de escala, la especialización, la eficiencia y la productividad de la industria europea, y alcanzar así ventajas competitivas en el mercado global. Como ya se vio, el mismo ejercicio ha sido realizado recientemente por la Comisión a fin de lanzar una política de competencia de la UE.

En consecuencia, se podría afirmar que la adopción de los principios del libre intercambio y de la libre competencia es en realidad una medida instrumental, tras el objetivo básico de impulsar la industria europea y desarrollar su competitividad a nivel global en relación con los competidores estadounidenses y japoneses. La creación del MU se inserta en este marco, así como la reciente propuesta de una política de competencia de la UE. En este sentido, es evidente la característica "ofensiva" de la política del MU, y de allí la escasa atención que la UE ha dedicado a los efectos del MU sobre los PVD.

Por otra parte, la posibilidad de que el MU se convierta en una "fortaleza europea" es motivo de preocupación a nivel mundial. En efecto, la creación del MU constituye una liberalización efectiva de los intercambios a nivel regional, mientras que puede tener efectos discriminatorios respecto al resto del mundo. En este sentido, la consolidación del MU puede acarrear la adopción de políticas comerciales proteccionistas para fines "defensivos". Las dificultades existentes para realizar los ajustes en los sectores sensibles —siderúrgico, agrícola y alimentario, textil y de vestuario—, a causa de los costos sociales, especialmente en las regiones de la UE menos desarrolladas<sup>143</sup>, pueden llevar a la adopción de BNA que limiten la apertura a la competencia internacional. En efecto, las medidas proteccionistas pueden ser complementarias a la implementación de las políticas estructurales, en forma de los llamados "fondos estructurales", de ayuda a las regiones comunitarias menos desarrolladas, que están amenazadas por los efectos centralizadores a causa del proceso de liberalización en el interior del MU.

---

<sup>143</sup> "Un estudio reciente de la CE señala que los rubros que se verán más afectados en Grecia y Portugal son los textiles y los tejidos de punto, la industria alimenticia y los productos metálicos" (Izam, 1993).

Más aún, la reciente crisis europea —con el aumento dramático del desempleo— ha tenido repercusiones, generando nuevas críticas al objetivo de la competencia global, a la creciente internacionalización económica, y a la transferencia de la producción a los PVD. "Durante la década pasada, la competencia tecnológica se ha traducido en una competencia en materia de supresión de empleos y de disminución de los niveles de vida. (...) las ganancias de productividad y la racionalización económica deberían distribuirse en todos los electores y no solamente a los accionistas y a los gerentes; si las ganancias de productividad empobrecen a los obreros y reducen los niveles de vida de las clases populares, se corre el riesgo de producir una terrible protesta política" (Pfaff, 1993). En consecuencia, subsisten problemas internos en la UE causados por el MU que pueden llevar a la utilización de medidas selectivas de protección, especialmente las no arancelarias.

En síntesis, los efectos de la creación del MU sobre los intercambios comerciales y los flujos de inversiones internacionales pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

- a) *Creación del intercambio*: El aumento del crecimiento del PIB europeo <sup>144</sup> determina un aumento de las importaciones, en particular de los productos con una fuerte elasticidad demanda/ingreso (efecto ingreso); las importaciones aumentan cuando el arancel común es más bajo que los anteriormente aplicados en cada país miembro (efecto estático de creación).
- b) *Desviación del intercambio*: El aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas europeas provoca una reducción de las exportaciones de los competidores en el mercado europeo y mundial (efecto dinámico de sustitución); las importaciones comunitarias disminuyen cuando el arancel común es más alto que los aplicados anteriormente en cada país miembro (efecto estático de desviación).
- c) *Variación en los términos de intercambio*: Aumento de los términos para los socios que obtienen un aumento del precio en sus exportaciones a causa del incremento de la demanda europea, y una disminución del precio de las importaciones procedentes de la UE a causa de la transferencia del incremento de la productividad europea en la reducción de los precios (Secchi, 1993).
- d) *Ajustes internos en los sectores sensibles*: La creación del MU implica ajustes que pueden causar un aumento de la utilización de las BNA.
- e) *Armonización de normas técnicas y de calidad de los productos*: Por una parte, la eliminación de las diferentes normas nacionales intra-comunitarias favorecen las exportaciones de los terceros países y, por otra, el establecimiento de normas comunitarias sustitutivas de las nacionales a un nivel superior dificulta el acceso exterior.
- f) *Eliminación o reducción de obstáculos fiscales*: La eliminación de los obstáculos fiscales en las fronteras nacionales y la reducción prevista del impuesto al valor agregado a nivel comunitario para los productos básicos, debería favorecer las exportaciones de los terceros países y especialmente las latinoamericanas (Grabendorff, 1992).

WORLD BANK

<sup>144</sup> De acuerdo al Informe Cecchini, se espera que la creación del MU genere un incremento de 4.5% del PIB, la creación de 1.8 millones de nuevos empleos y una reducción de 6.1% de los precios al consumidor. Estos beneficios se producirían por una sola vez y se obtendrían en el mediano plazo.



- g) *Desviación de las IED*: La creación del MU puede desviar los flujos de IED de los estados miembros, pasando de destinaciones externas a la Comunidad a internas. De igual forma se atraerían flujos de IED externos, que de otra forma habrían tenido distintas direcciones <sup>145</sup>.

En síntesis, "la mayoría de los estudios sobre los primeros estadios de la integración Europea han concluido que la creación de intercambios supera la diversión comercial, facilitada en parte por el progreso en la liberalización global" (FMI, 1994a, pág. 99). Sin embargo, los efectos de la consolidación del MU son diferentes según las distintas estructuras de los flujos comerciales que las áreas geográficas externas tienen con la UE.

La evaluación de estos efectos sobre el intercambio de la UE con América Latina la han efectuado distintos estudios. Por ejemplo, en lo concerniente el efecto de creación de intercambio, el Fondo Monetario Internacional estimó que el establecimiento del MU habría comportado un crecimiento del PIB latinoamericano de 0.1% anual, comparado con un 0.4% de los países asiáticos (Page, 1990). Otro estudio previó tasas de crecimiento de 1.53% a 2.05%, para las importaciones de la UE provenientes de América Latina, lo que equivale a 3.5-4.5 billones de dólares (en valores de 1987) (Bagella, 1989).

Sin embargo, la crisis económica que se ha verificado en los últimos años en Europa no ha permitido la materialización de los beneficios originados por el MU. Por el contrario, la confrontación del ciclo económico negativo de la UE con el ciclo positivo de América Latina, ha producido un estancamiento de las importaciones de la UE y un aumento de las latinoamericanas. Es así como la balanza comercial europea ha pasado de un déficit de 10.2 billones de ecu, en 1990, a un superávit de 1.6 billones, en 1993. Además de los efectos cíclicos, es importante señalar que "América Latina podría beneficiarse con el aumento de las importaciones de la Comunidad si su estructura de exportaciones correspondiera a las necesidades reales de este mercado y si éstas pudieran competir en términos de precios y calidad tanto con el resto del mundo como con una producción europea más eficiente" (CEPAL, 1991, pág. 47).

A este respecto existen opiniones no muy divergentes. Considerando la estructura comercial de América Latina, el MU comporta efectos adversos o marginalmente positivos. "En conclusión, todo indicaría que las consecuencias del MU en el comercio de América Latina serán, al menos en el corto y mediano plazo, adversas. Y no sólo en lo que tiene relación con el territorio comunitario, sino también respecto al resto del mundo, porque la CE también mejorará su posición competitiva en los mercados internacionales, incluyendo el latino-americano" (Izam, 1993, pág. 160). "Del análisis de la estructura de los flujos comerciales entre la UE y América Latina resulta que la creación del MU comportará ventajas marginales para esta última" (Secchi, 1993). Sin embargo, es preciso destacar que las conclusiones anteriores sobre el impacto del MU mezclan consideraciones que abarcan la política comercial y las relaciones privilegiadas de la UE con algunas áreas limítrofes. Según un balance general, "las relaciones comerciales entre América Latina y Europa no sufrirán modificaciones drásticas por la realización del MU, debido a que los aspectos más problemáticos, es decir la PAC y los privilegios garantizados a otros PVD, no están directamente influenciados por el "proyecto 1992" (Durán, 1992).

La mayoría de las exportaciones son bienes básicos que tienen una baja elasticidad de demanda respecto al ingreso y que deben afrontar las barreras de la PAC —productos agrícolas,

---

<sup>145</sup> Desde 1985/1986, año de comienzo del "proyecto 1992", han crecido considerablemente las IED de los Estados Unidos y Japón hacia la UE, y las operaciones de adquisición y fusiones al interior de la Comunidad.

carne y lácteos— y de otras BNA —productos siderúrgicos—, aunque menores que en el pasado a raíz del éxito de la Ronda Uruguay. Las exportaciones de petróleo serán afectadas considerablemente por la definición de la Carta europea de la energía, que prevé un aumento en el abastecimiento de las repúblicas de la ex URSS, y probablemente también de los países productores del Mediterráneo. Las exportaciones de bienes manufactureros podrían tener un aumento más considerable —mayor elasticidad de la demanda en relación con el ingreso y los precios—, especialmente las de los sectores tradicionales <sup>146</sup>. No obstante lo anterior, se debe tomar en cuenta la persistencia de barreras en el sector textil y del vestuario, a pesar del éxito de la Ronda Uruguay. Estas barreras podrían endurecerse para proteger las industrias de las regiones europeas menos desarrolladas. Asimismo, el aumento previsto de la productividad europea constituye un motivo de mayor competencia para las manufacturas latinoamericanas en el MU y a nivel mundial. A esto último se agrega la fuerte competencia de otros países —especialmente los asiáticos— y las mayores preferencias comerciales otorgadas por la UE a áreas geográficas limítrofes: Europa del Este y el Mediterráneo. Serán las ERI (economías asiáticas de reciente industrialización), que tienen las mayores especializaciones intra-industriales en el comercio con la UE, las que podrán beneficiarse del crecimiento esperado del MU. Sus exportaciones manufactureras pueden aumentar a tasas superiores a los niveles justificados por las pasadas elasticidades derivadas del ingreso y precio. En el campo de los servicios, la liberalización del MU producirá un aumento de la competitividad de las empresas europeas y el establecimiento de estándares técnicos de alta calidad que dificultarán el acceso de los servicios latinoamericanos. El cuadro 56 ilustra los efectos de la creación del MU sobre el comercio latinoamericano.

En conclusión, la creación del MU representa un desafío y una oportunidad para América Latina. Un desafío, dado que las empresas latinoamericanas están llamadas a reforzar el cambio estructural de sus sistemas productivos y a desarrollar sus competitividades para acceder al MU. Una oportunidad, porque existe la posibilidad de impulsar nuevas relaciones económicas entre el MU y los nuevos mercados subregionales latinoamericanos (como el Mercosur).

## **2. Puesta en marcha y desarrollo del Mercado Único: el crecimiento de las barreras implícitas**

Aunque la creación del Mercado Único ya se haya llevado a cabo, la UE continúa la tarea de liberalizar el mercado europeo. En efecto, "la creación del MU no es un capítulo cerrado, su puesta en marcha y su funcionamiento eficiente siguen siendo una prioridad" (Comisión de la CE, 1993c). En consecuencia, la UE ha establecido un programa estratégico de "valorizar al máximo el mercado interior", el cual está dirigido a completar, manejar y verificar el desarrollo futuro del mercado interno europeo.

Las acciones de la Comisión para completar el MU son necesarias, dado que aún no han sido adoptadas algunas medidas establecidas por el Libro Blanco de 1985, concernientes al programa de creación del MU: la legislación de las sociedades, la imposición fiscal y la propiedad intelectual e industrial. A su vez, el manejo del MU es necesario para garantizar la

---

<sup>146</sup> Los beneficios de la integración para la fuerza competitiva industrial son menores en los sectores tradicionales, en particular en las industrias con alta intensidad de trabajo y de capital físico maduro, y de escasa calidad, mientras que son mayores en los sectores con producciones con alta intensidad de habilidades y de ID, donde se pueden explotar grandes economías de escala (UNCTAD, 1993, pág. 24).

conformidad y la transparencia en la transposición de las normas comunitarias en las legislaciones nacionales <sup>147</sup>, y para asegurar una elevada calidad y uniformidad en la implementación de las normas comunes a través de una cooperación administrativa más estricta. Las acciones para el desarrollo futuro del MU consideran medidas para garantizar la transparencia y la adopción "proporcional" de nuevas iniciativas legislativas de la Comisión, la comunicación e información, el perfeccionamiento del contexto operativo de las empresas —perfeccionamiento de las normativas técnicas y de la evaluación de la conformidad y calidad de los productos. Otras áreas importantes para el desarrollo del MU las constituyen su interacción con las políticas de la competencia, de protección del medio ambiente y de realización de las redes transeuropeas de transporte y telemáticas. Finalmente, se prevé la liberalización y desreglamentación de los sectores de servicios —finanzas, seguros, transporte, telecomunicaciones—, que generarán nuevas oportunidades de comercio.

La creación del programa estratégico demuestra que la realización del MU se presenta como un proceso gradual, y que es necesario seguir su realización para evaluar los efectos sobre el intercambio con el exterior. En efecto, además de la eliminación de las barreras nacionales al intercambio, existen nuevas medidas que la UE está adoptando para el desarrollo del MU, que pueden representar barreras implícitas a las exportaciones, es decir "mecanismos que no están diseñados específicamente para la defensa de la producción europea, pero que sin embargo significan obstáculos importantes para las exportaciones latinoamericanas" (Grupo de Río, 1993, pág. 37). Se trata principalmente de estándares de producción, etiquetado y empaque, procedimientos de certificación de calidad y marcas, normas de seguridad y protección del consumidor, y reglamentaciones ambientales, fitosanitarias y veterinarias. La preocupación es que "la armonización de estas disposiciones se haga en función de las legislaciones nacionales más estrictas, lo que implicará en el corto plazo mayores dificultades para el acceso de ciertos productos latinoamericanos al mercado" (Ízam, 1993, pág. 158).

- la eliminación de las barreras nacionales al comercio, anteriormente permitidas por el artículo 115 del Tratado de Roma <sup>148</sup>;
- la abolición, uniformidad y simplificación de los procedimientos aduaneros, documentación para la importación y controles zoosanitarios y fitosanitarios;
- la armonización de las normas y estándares técnicos, y requerimientos de certificación de calidad de los productos;
- la aplicación de los "sellos verdes" a nivel comunitario, y
- la apertura de las licitaciones públicas nacionales.

---

<sup>147</sup> "En la fecha fatídica de 31 de diciembre de 1992, de las 282 medidas previstas inicialmente por la Comisión para la realización del MU, 18 solamente debían aún ser aprobadas; sin embargo, las disposiciones comunitarias no se habían traducido en normas nacionales sino para el 72% de ellas" (Secchi, 1993, pág. 789).

<sup>148</sup> Las medidas de vigilancia autorizadas por la Comunidad bajo el artículo 115 han sido reducidas de 1 300, en 1987, a 185, en 1991 (European Economy, 1993b, pág. 189).

Cuadro 56

## UN RESUMEN DEL IMPACTO DEL MERCADO ÚNICO SOBRE AMÉRICA LATINA

Factores principales	Productos tropicales y bebidas					Productos de clima templado			
	Café	Banano	Cacao	Tabaco	Frutas tropicales, flores y pescado	Cereales	Carne	Soya	Azúcar
Crecimiento del ingreso	Moderadamente positivo	Positivo	Positivo		Fuertemente positivo		Moderadamente positivo	Moderadamente positivo	
Efectos del precio	Positivo		Positivo	Negativo					
Cambios en la demanda	Depende de la calidad		Posible, depende de la preferencia del consumidor por el cacao africano			El impacto del Mercado Único está influenciado positivamente en forma moderada por los cambios de la PAC y los resultados de la Ronda Uruguay			
Integración vertical de la producción de la UE/aumento de las economías de escala	Potencialmente negativo								
Estándares técnicos y de seguridad			Depende de los estándares del chocolate	Negativo	Potencialmente negativo		Potencialmente negativo		
Remoción de cuotas nacionales/acuerdos bilaterales preferenciales		Positivo, excepto para islas del Caribe							

Cuadro 56 (concl.)

Factores principales	Productos minerales			Productos manufactureros		Inversiones extranjeras directas	Servicios Transportes, telecomunicaciones, servicios financieros
	Minerales	Metales y minerales procesados	Petróleo	Textiles, vestuario y cuero	Otros		
Crecimiento del ingreso		Moderadamente positivo	Moderadamente positivo	Positivo	Fuertemente positivo		
Cambio en la demanda	Moderadamente negativo						
Aumento de la competitividad de la UE y medidas de liberalización del mercado	Moderadamente negativo	Moderadamente positivo	Negativo	El impacto del MU está afectado positivamente en forma moderada por la integración del Acuerdo Multifibras en la Ronda Uruguay			Negativo
Integración vertical de la producción de la UE/aumento de las economías de escala						Potencialmente negativo	
Estándares técnicos y de seguridad					Negativo		Negativo
Regulaciones del medio ambiente		Positivo	Negativo				Negativo
Remoción de cuotas nacionales/acuerdos bilaterales preferenciales			Negativo	Incierto	Incierto		

**Fuente:** IRELA y cambios del autor.

**Nota:** El cuadro indica sólo los efectos más significativos. Los efectos indirectos o débiles han sido excluidos por motivos de claridad. Los efectos del precio derivan de los cambios en la TVA.

En lo que respecta a las relaciones entre el Mercado Único y "una política exterior dinámica y abierta", se prevén:

a) *La eliminación de las barreras nacionales al comercio (ex artículo 115)*

El informe anual de la Comisión sobre el grado de realización del MU señala que se han efectuado acciones para eliminar la fragmentación de los mercados nacionales, a través de la eliminación de los regímenes nacionales de importación (ex artículo 115). Los nuevos reglamentos de la UE para "la aplicación de un régimen común de importación derogan todas las restantes restricciones nacionales<sup>149</sup> y establecen un número limitado de contingentes cuantitativos comunitarios para China". (Comisión de la CE, 1994d, pág. 23). Asimismo, la UE abolió el mecanismo nacional que permitía a los estados miembros decidir autónomamente la aplicación de medidas de salvaguardia a nivel nacional, y los procedimientos del Tratado CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), que limitaban la libre circulación del carbón y del acero procedentes de terceros países entre los estados miembros, mientras que los contingentes comunitarios no pueden ser divididos entre los estados miembros —por ejemplo en los productos textiles. El éxito de dichas acciones se puede apreciar más claramente si se recuerda que sólo en el mes de enero de 1993, Holanda y Alemania han abolido 6 500 cuotas nacionales sobre bienes extracomunitarios (The Economist, 3 de julio de 1993).

Por lo tanto, se puede afirmar que las preocupaciones sobre una sustitución de las barreras nacionales por limitaciones comunitarias de niveles superiores, no se han concretado hasta ahora. Al contrario, la UE ha perseguido el objetivo de la apertura superando los obstáculos y las críticas de los estados miembros, especialmente de los del Sur de Europa.

Con todo, se reitera que permanecen las barreras comunitarias sobre el comercio agrícola, a causa de las organizaciones comunes de mercado previstas por la PAC. El debate ha sido intenso en el caso del comercio del banano: los países latinoamericanos exportadores y estados miembros como Alemania, Bélgica y Holanda han criticado en la UE y en el seno del GATT los nuevos contingentes comunitarios que han sustituido a los nacionales<sup>150</sup>. El nuevo régimen preveía la importación con franquicia desde los países ACP tradicionales, y la aplicación de una cuota tarifaria anual de 2 millones de toneladas para importaciones procedentes de países no ACP y de países ACP no tradicionales, con un arancel reducido de 100 ecu/tons., y de 850 ecu/tons. para las importaciones sobre el nivel establecido. A raíz de las protestas, la UE aumentó los contingentes a 2.2 millones de toneladas en 1995 —pasando a 2 553 000 tons. con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE—, y disminuyendo el arancel de 100 a 75 ecu/tons. Esta oferta europea ha provocado una división entre los países latinoamericanos que la han aceptado —Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Venezuela—<sup>151</sup>, y los que rechazaron la propuesta comunitaria. La Asamblea paritaria ACP/UE, a su vez, ha protestado contra el aumento de los contingentes de importación para América Latina, y solicitó

<sup>149</sup> Para un período provisional se han derogado las autorizaciones otorgadas a Francia y el Reino Unido para limitar la importación de bananos procedentes de países de abastecimiento no tradicionales (países centroamericanos). Con el establecimiento de la organización común de mercado para el banano (1 de julio de 1993), las derogaciones han sido eliminadas.

<sup>150</sup> Los países latinoamericanos han señalado que las restricciones comunitarias provocarían pérdidas anuales de alrededor de 350 millones de dólares, y la eliminación en tres años de 170 000 empleos y de 35 000 Ha de cultivos (UNCTAD, 1993a, pág. 43).

<sup>151</sup> El contingente ha sido repartido así: para Costa Rica 23.4%, Colombia 21%, Nicaragua 3% y Venezuela 2%; los otros países latinoamericanos exportadores tradicionales de banano deberían gozar del 46.51% del contingente en 1995.

a la Comisión rechazar las nuevas concesiones otorgadas a los exportadores de la "zona dólar", para respetar la Convención de Lomé V<sup>152</sup>.

El caso del banano ilustra claramente los conflictos que surgen entre la aplicación de los principios de libre comercio y tanto la utilización de la política comercial para fines de desarrollo (Convención de Lomé) como la existencia de relaciones históricas y políticas privilegiadas de la UE con áreas particulares, como la de los países de ACP.

Finalmente, además del efecto positivo de la sustitución de las barreras nacionales por las comunitarias, "la desfragmentación del mercado europeo podría, por sí sola, favorecer las exportaciones a la Comunidad" (CEPAL, 1992, pág. 14). En relación a este último probable efecto, un estudio (Matthews A. *et al.*, 1990) señala que las exportaciones latinoamericanas podrían aumentar hacia mercados como los de Francia y del Reino Unido, históricamente cubiertos por flujos comerciales de otros terceros países tradicionales (países de ACP, ex colonias).

b) *La remoción, uniformidad y simplificación de los procedimientos aduaneros*

A fin de facilitar la libre circulación de bienes al interior del MU, han sido eliminados numerosos procedimientos aduaneros y se armonizaron los controles zoosanitarios y fitosanitarios en las fronteras intra-comunitarias. Subsisten solamente los controles sobre los bienes sensibles —drogas, armas, transporte de desperdicios, bienes culturales.

No obstante, persisten algunos problemas que dificultan la libre circulación de los productos. Como lo reconoce la misma Comisión, el atraso en la creación de organizaciones comunes de mercado ha causado la falta de armonía de los controles en el caso de algunos productos agrícolas y del alcohol (Comisión de la CE, 1994d, pág. 3). Asimismo, "las normas y los procedimientos de control fitosanitario —de flores, frutas y hortalizas— dentro del MU se hallan formalmente unificados pero, en la práctica, continúan siendo bastante diferenciados de un Estado miembro a otro, tal como lo observan a diario nuestros exportadores" (Grupo de Río, 1993, pág. 25). Se necesita, por lo tanto, una acción continua por parte de la Comisión a fin de garantizar una homogeneización efectiva de los controles en las fronteras.

En el marco del programa estratégico para valorizar el MU, a fin de garantizar una elevada y homogénea calidad de los controles en las fronteras externas y el logro de resultados equivalentes, para evitar fenómenos de desviación de los flujos, la Comisión ha lanzado la iniciativa "Aduanas 2000", que prevé una colaboración administrativa estricta entre las aduanas externas de los Estados miembros, capacitación de los funcionarios aduaneros, informatización de los procedimientos aduaneros, identificación de los trámites más eficientes, y minimización de los gastos para los usuarios. Esta iniciativa pretende reducir los casos de tratamiento diferenciado en el control de las importaciones que existen entre las aduanas de los países miembros de la UE.

c) *La armonización de las normas y estándares técnicos, y los requisitos de certificación de calidad de los productos*

Otra tarea importante es la armonización de las normas y estándares técnicos y de los requisitos de conformidad y calidad, ya que representa el mayor obstáculo potencial al

---

<sup>152</sup> La Asamblea ACP/UE, en particular, ha solicitado a la Comisión "a) adoptar lo más rápidamente posible el principio de la transferibilidad de las cuotas ACP según las similares disposiciones previstas para los proveedores latinoamericanos en el marco del acuerdo del GATT, b) autorizar, con un reglamento especial, a los Estados ACP que hayan tenido pérdidas agrícolas considerables por razones de fuerza mayor, a cubrir sus déficits a través de otros proveedores ACP u otras fuentes disponibles" (notas de prensa, 1994).

comercio no sólo para los exportadores extra-UE sino también para las mismas empresas europeas. Las normas técnicas y los requisitos de conformidad y calidad son factores competitivos relevantes en un mercado cada vez más diversificado y sofisticado. La calidad total de los productos representa un requisito esencial para competir y adquirir cuotas de mercado. Por otra parte, dichas normas son instrumentos de aplicación de las políticas en materia medioambiental, de defensa del consumidor, de salud pública, de seguridad, que en el futuro representarán probablemente las mayores barreras implícitas para las exportaciones de los terceros países que no cumplan con los requisitos.

El Grupo de Río ya ha formulado sus críticas en relación con la armonización de las normas técnicas<sup>153</sup>, medidas fitosanitarias y zoonosanitarias<sup>154</sup>, y medidas de carácter ecológico. Por ejemplo, las reglas y normas técnicas en las organizaciones comunes de mercado originan necesariamente un sobre costo de adaptación para las empresas latinoamericanas, particularmente para las pequeñas y medianas. Además, los requisitos de etiquetado son de mayor complejidad y afectan las exportaciones de productos de origen animal. Asimismo, los requisitos de control de calidad para las frutas obedecen a las solicitudes de los estados miembros, que pueden inspirarse en un criterio de protección antes que de calidad "intrínseca" del producto. Finalmente, se prevé que las normas agrosanitarias, fitosanitarias, zoonosanitarias, químico-sanitarias y biosanitarias puedan multiplicarse y endurecerse (Grupo de Río, 1993). La UNCTAD destaca que "las medidas sobre los productos pueden actuar o ser percibidas como BNA cuando falta transparencia y los trámites son discriminatorios o complicados, o cuando la justificación científica es débil. Siendo que las medidas están endureciéndose y cubriendo cada vez más categorías de productos, se corre el riesgo que el potencial de fricciones comerciales pueda aumentar" (UNCTAD, 1994b, pág. 9). Por otra parte, dado que los requisitos y los trámites de certificación requieren gastos para las pruebas y nuevas inversiones tecnológicas para modificar los procesos de producción y adquirir la calidad necesaria, éstos tienen un impacto negativo sobre la competitividad de las exportaciones. Por lo tanto, los requisitos de calidad constituyen una barrera estructural a la entrada para las empresas de las economías de reciente industrialización (ERI) que quieren reforzar sus relaciones intra-industriales con las empresas europeas.

La acción de la UE dirigida a la abolición de las barreras técnicas y a la creación de estándares comunes europeos, está basada en dos principios: a) reconocimiento mutuo de las normas nacionales<sup>155</sup>, y b) armonización de las normas nacionales si éstas implican diferentes niveles de protección a causa de los requerimientos de seguridad del consumidor, de protección medioambiental o de salud pública. Los estándares europeos están vinculados a los internacionales del tipo ISO (International Standard Organization) o IEC, y las instituciones europeas CEN/Cenelec para los estándares, cooperan con los entes ISO e IEC.

Por otra parte, el programa estratégico del MU considera acciones destinadas a mejorar

---

<sup>153</sup> Por ejemplo, las nuevas directivas —en estudio— que autorizan una adición de hasta 5% de grasas vegetales distintas a la manteca de cacao en productos denominados chocolates, causarían una probable reducción de 200 000 toneladas en la demanda comunitaria por manteca de cacao, con disminución relativa del precio internacional, perjudicando las exportaciones latinoamericanas.

<sup>154</sup> Se subrayan las dificultades del reconocimiento sanitario de la carne porcina y de los productos pesqueros manufacturados (la UE requiere certificados sanitarios adicionales en el puerto de destino para determinados productos de origen animal; por ejemplo, harina de pescado).

<sup>155</sup> El reconocimiento mutuo está dirigido a garantizar la libre circulación de todos los tipos de productos, y a evitar recurrir a normas armonizadas excesivamente. Asimismo, se garantizan las diversidades nacionales, las diferentes tradiciones y costumbres, y la ampliación de la oferta de productos a los consumidores.



la transparencia de las normas técnicas, para que exista una mayor comprensión por parte de los operadores económicos y especialmente de las PYME. Igualmente, se quiere garantizar la coherencia entre las actividades y las normas de las instituciones legislativas europeas y la difusión de los resultados de las investigaciones sobre las pruebas a los productos. Por último, se favorece el reconocimiento recíproco de los resultados y de los certificados de las instituciones de evaluación de la conformidad y de las de certificación de la calidad, a través de la aceptación de normas comunes y la participación en redes e infraestructuras europeas vinculadas a la Organización Europea de Pruebas y Certificación (EOTC). Entre otras cosas, se prevé el establecimiento de un sistema coordinado de garantía de la calidad, y la institución de un observatorio de la calidad. Sin embargo, el Grupo de Río señala que, hasta ahora, "salvo para los Estados Unidos, el proceso de desarrollo de las normas europeas no cuenta con observadores, formales o tácitos, de países terceros" (Grupo de Río, 1993, pág. 28).

El problema de evaluar si las nuevas normas técnicas europeas garantizan un mayor acceso a los productos de los países extra-comunitarios, es similar al de las barreras nacionales, ex artículo 115. Es decir, es necesario evaluar si los niveles de los estándares europeos son más altos que los nacionales, y si se incluyen nuevas normas estrictas para la calificación de los productos. A este respecto la Comisión señala que "si los estándares desempeñan un papel importante en el mejoramiento de la competencia industrial, éstos deben tener credibilidad en el mercado y representar la norma con la cual los competidores son juzgados. Es importante, por lo tanto, que los estándares sean fijados en los niveles más elevados." (Comisión de la CE, 1991a, pág. 16).

El aumento del nivel de los estándares puede tener efectos negativos sobre el intercambio con los terceros países, y particularmente para las PYME. Este problema se puede apreciar más claramente si se considera que también los Estados Unidos expresan preocupación por sus empresas. "Si bien no constituye una barrera comercial deliberada, el aumento exponencial del número de empresas europeas certificadas bajo ISO 9000 y el incremento de sus demandas a fin que también sus proveedores estén certificados bajo ISO 9000, representa un requerimiento comercial de facto para realizar negocios en la UE" (USIS, 1994). Los estándares incentivan la diferenciación de los mercados y, como se analizó anteriormente, pueden representar una barrera estructural a la entrada, puesto que al tener que adoptar nuevas tecnologías y sistemas organizativos sofisticados, implican gastos significativos. Si bien la competencia basada en la calidad formalizada a través de los estándares, estimula las inversiones en innovaciones y el aumento de la productividad, no todas las empresas están en condiciones patrimoniales y financieras de asumir tales costos.

Por otra parte, es importante recordar que la UE no quiere imponer normas, sino "promover un paso voluntario hacia la utilización de instrumentos de manejo de la calidad que garanticen que los productos o los servicios sean aceptados en toda la UE, tanto en lo que concierne a los requisitos normativos como los de mercado" (Comisión de la CE, 1993a, pág. 39). En consecuencia, las empresas latinoamericanas pueden decidir ajustarse a los estándares, o competir en términos de precios en el mercado de los productos de menor calidad. Sin embargo, esta posibilidad depende de las características de los productos. En los mercados de productos sofisticados —productos eléctricos, electrónicos, de transporte, máquinas herramientas, etc.—, caracterizados por la competencia en calidad, los exportadores pueden verse obligados a obtener las certificaciones, corriendo el peligro de perder cuotas de mercado.

Naturalmente, mientras más elevados sean los estándares establecidos mayores serán las dificultades para obtener la certificación por parte de los exportadores. Por otra parte, si los criterios son muy estrictos, habrá un segmento amplio del mercado que no logrará cumplir con los requisitos. En efecto, al interior del MU existen PYME, especialmente en las regiones menos

desarrolladas, que observan con preocupación la definición de los requisitos de calidad y que no tienen la posibilidad de obtener la certificación. Por ejemplo, Grecia, Irlanda y Portugal, han solicitado la derogación de la reglamentación de la UE sobre los **targets** de reciclaje para los empaques porque son altos, mientras que Dinamarca, Alemania y Holanda, consideran los **targets** demasiado bajos (UNCTAD, 1994b, pág. 6).

En este punto, es importante distinguir entre los estándares utilizados como instrumentos de la competencia basada en la calidad, que representa un comportamiento legítimo de mercado en beneficio del consumidor, y los estándares que tienen fines proteccionistas que implican un acuerdo tácito entre las empresas y el Estado, con perjuicios para los consumidores. El análisis de las características de los mercados para los diversos productos, según el grado de sofisticación y de calidad y su carácter competitivo u oligopólico, es importante para tener en cuenta los comportamientos estratégicos de las empresas y sus capacidades para utilizar los estándares con fines proteccionistas, y, en consecuencia, prever los impactos negativos sobre los exportadores extra-UE. En efecto, las empresas europeas de los distintos sectores son las que generalmente deciden sobre la selección y adopción de los estándares, aunque también las organizaciones de consumidores, o las ecológicas, y los gobiernos pueden presionar para el establecimiento de los requisitos de calidad.

En general, la diferente naturaleza de los mercados —competencia perfecta o imperfecta— permite comportamientos empresariales más o menos estratégicos y, por lo tanto, más o menos favorables a la entrada de competidores externos. En consecuencia, se puede concluir que entre más evidente sea el carácter oligopólico de los mercados sectoriales europeos, más fuerte será la tendencia y la posibilidad de aumentar el nivel de las normas técnicas y de las certificaciones con fines proteccionistas. Por otra parte, entre más elevada sea la competencia en calidad, mayores serán los esfuerzos para diferenciar los productos manejando los estándares como instrumentos de **marketing**.

Dadas las características estructurales de los mercados es de suma importancia desarrollar una política de competencia para garantizar una utilización correcta —no para fines proteccionistas— de los estándares. En este sentido, la creación del MU ha introducido elementos competitivos que dificultan el recurso a comportamientos estratégicos por parte de los oligopolios nacionales. En general, la definición de estándares en el ámbito europeo no debería responder a motivaciones proteccionistas, sino a objetivos competitivos (estimulación de inversiones en nuevas tecnologías, aumento de la productividad), sociales y medioambientales. En consecuencia, los espacios de mercado están abiertos para conquistarlos, pero requieren de un mayor esfuerzo competitivo por parte de los exportadores latinoamericanos.

d) *La aplicación de los "sellos verdes" a nivel comunitario*

A nivel comunitario está surgiendo un nuevo campo de reglamentaciones y estándares técnicos, representado por los "sellos verdes" o **eco-labelling**, y las certificaciones de productos "amigos del medio ambiente" o **eco-audit**.

Los sellos verdes se utilizan para informar a los consumidores que un producto respeta efectivamente los criterios de protección del medio ambiente, diferenciándolo de otros productos del mismo tipo. Esta distinción está certificada por un organismo independiente. La aplicación de los sellos verdes es voluntaria y por ende no se obliga a las empresas a adoptarlos. Por otra parte, representan un instrumento importante para diferenciar los productos y conquistar cuotas de mercado. Según algunas estimaciones, alrededor de 45% de las importaciones de la UE de productos que tienen los sellos verdes son procedentes de los PVD. Por lo tanto, es evidente el interés que tienen estos países en la aplicación del sello.

En Europa existen distintos programas de sellos verdes: Alemania, tiene el **Blue Angel**, desde 1977; los países nórdicos, el **White Swan** desde 1989; Suecia, el **Good Environmental Choice**, desde 1990; Austria, el **Austrian eco-label**, desde 1991; Francia, el **NF-Environment**, desde 1992; Holanda, el **Stichting Milieukeur**, desde 1992, y la Unión Europea, el **Environmentally Friendly**, desde 1993 (regulación del Consejo de la CE N° 880/92 del 23 de marzo de 1992). Se destaca la importancia del programa alemán, que ha permitido a casi 900 empresas utilizar los sellos verdes en 3 500 productos de 77 categorías de bienes.

Aunque el sello verde tenga objetivos relacionados con la protección del medio ambiente, se han detectado numerosos efectos discriminatorios sobre el comercio y la competencia, especialmente con respecto a las exportaciones de los PVD. En primer lugar, la mayoría de las propuestas de productos a los cuales aplicar los sellos verdes provienen de empresas nacionales -70% de las propuestas, de Alemania. La selección de las categorías de productos por parte de las empresas de los países importadores puede excluir bienes competitivos exportados por los PVD, como también incluir solamente algunos productos de interés para los PVD, por ejemplo la madera tropical, pero no la no tropical.

En segundo lugar, la determinación de los criterios y de los límites puede favorecer a los productos domésticos con relación a las importaciones, dado que se basan en una evaluación de las condiciones y prioridades medioambientales nacionales. Algunos criterios pueden representar obstáculos significativos para las empresas extranjeras, especialmente cuando su cumplimiento implica un cambio en los procesos, procedimientos y métodos de producción.

En tercer lugar, la certificación necesaria para obtener los sellos verdes puede requerir modificaciones en los insumos y en las tecnologías, y la realización de pruebas que significan gastos elevados para las empresas y una disminución de su competitividad, especialmente para las PYME. Por ejemplo, algunas empresas brasileñas han manifestado sus dificultades para obtener los productos químicos previstos entre los criterios de **eco-labelling** establecidos por la UE para la producción textil. Asimismo, las empresas colombianas deberían importar costosas tinturas para sustituir el formaldehído, de acuerdo a lo previsto por los criterios ecológicos alemanes para la producción textil. Algunas grandes empresas brasileñas estiman que las inversiones que deberían realizar para cumplir con los criterios de **eco-labelling** de la UE, comportarían un aumento de los costos de producción de alrededor de un 15%. Por otra parte, las inversiones necesarias no son viables, especialmente para las PYME. Finalmente, las visitas de los inspectores europeos representan otros gastos imprevistos (UNCTAD, 1994c, pág. 14).

La implementación de prácticas no discriminatorias requiere diversas acciones. Para aumentar la transparencia en la selección de los productos y en la determinación de los criterios de los "sellos verdes", los países latinoamericanos pueden, además de solicitar la aplicación del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre las barreras técnicas al comercio<sup>156</sup>, participar en los trabajos de los foros de consulta que tendrían que constituirse ante cada institución competente de los estados miembros de la UE, como está previsto por la regulación N° 880/92 del Consejo de la CE.

A nivel multilateral, es necesaria la formación de un consenso sobre los principios básicos del **eco-labelling**, a fin de, por ejemplo, facilitar el mutuo reconocimiento de los criterios y sellos. La ISO está preparando algunas orientaciones a este respecto. Asimismo, el establecimiento de los principios es importante para definir el concepto de equivalencia de los criterios de **eco-labelling**, es decir que, "cuando objetivos medioambientales comparables

---

<sup>156</sup> En particular es importante el cumplimiento del "Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards".

pueden alcanzarse de modos diferentes, tomando en cuenta las condiciones específicas medioambientales de cada país, criterios diferentes pueden ser aceptados como base para otorgar los sellos verdes" (UNCTAD, 1994c, pág. 18). En consecuencia, los países importadores no pueden imponer sus criterios a los países exportadores, sino que deben aceptar de estos últimos criterios distintos pero equivalentes a los propios.

A fin de favorecer el comercio con terceros países, la UE establece acuerdos de recíproco reconocimiento que cubren la evaluación de conformidad de los productos y la práctica eficiente de las pruebas de laboratorio. Dichos acuerdos se establecen más fácilmente con otros países desarrollados, que tienen programas de **eco-labelling** similares. Por otra parte, el desarrollo de esquemas de sellos verdes en los países latinoamericanos —como Brasil, Chile, Colombia—, siendo normalmente orientado hacia el exterior, está dirigido a facilitar el establecimiento de acuerdos de mutuo reconocimiento. Finalmente, la UE debería apoyar la realización de proyectos de asistencia técnica para la formación de técnicos, y la creación y coordinación de instituciones locales capaces de certificar la calidad de los productos, especialmente en los países latinoamericanos menos desarrollados. Otra alternativa es la creación de un esquema de sellos verdes a nivel subregional —por ejemplo al interior del Mercosur— compatible con el europeo y apoyado por la cooperación de la Comisión.

Además de los sellos verdes, se han implementado programas de promoción de productos "amigos del medio ambiente", certificados por instituciones independientes que confieren credibilidad a este tipo de **marketing**.

La UE apoya la participación voluntaria de las empresas del sector industrial en el esquema del **eco-audit** y **eco-management** (regulación del Consejo de la CE N° 1836/93 de 29 junio 1993). Todas las empresas que se encuentran en un lugar industrial dado, pueden registrarse en el esquema después de demostrar que sus actividades no son nocivas para el medio ambiente. Los estados miembros deberían promover la participación de las PYME a través de la concesión de asistencia técnica.

En otro aspecto, se recuerda que la certificación otorgada con el aval de organizaciones autónomas de consumidores o ecológicas puede influenciar el mercado. Existen formas positivas de acción, como la recomendación y la clasificación de algunos productos basándose en pruebas de laboratorio —los informes del consumidor—, y formas negativas, como las campañas de boicoteo. Además, se crean relaciones de patrocinio entre dichas organizaciones y grandes empresas, a fin de vincular la venta de productos respetuosos del medio ambiente con actividades específicas de protección —financiación de parques naturales, salvaguardia de especies en peligro de extinción, etc. Asimismo, se están desarrollando circuitos comerciales alternativos, como el denominado comercio equitativo y de solidaridad, que a través de una cadena autónoma distribuye en Europa productos latinoamericanos manufacturados de acuerdo a criterios ecológicos y de solidaridad (las ganancias se dirigen en parte a actividades sociales, y la mano de obra local tiene salarios superiores a los vigentes en el mercado).

En suma, algunas de estas acciones pueden resultar discriminatorias respecto al comercio internacional, y afectar especialmente las exportaciones de los PVD que no tienen la capacidad de certificar, informar y hacer publicidad entre los consumidores europeos acerca de las diferentes condiciones económicas y medioambientales existentes, y de las actividades realizadas para mejorar la gestión ecológica de la producción.

Frente el sistema de certificación ecológica de la UE y los peligros de acciones discriminatorias, los países latinoamericanos deberían plantear métodos tanto para certificar y promover sus productos "amigos del medio ambiente" como para contrarrestar los efectos negativos de las campañas publicitarias distorsionadas. La UNCTAD sugiere a los PVD analizar

las características de los productos exportados que son cabalmente "amigos del medio ambiente", para promover sus ventas en el exterior. Otra posibilidad es la de insertar las empresas locales en las cadenas de producción de empresas europeas que aplican la gestión del producto (**product stewardship**), es decir que garantizan la provisión de asistencia técnica para mejorar la calidad del producto (UNCTAD, 1994c, págs. 26 y 27).

A fin de adquirir credibilidad, resulta fundamental que los gobiernos locales o las entidades subregionales —tipo Mercosur— se comprometan a regular los procesos productivos de las empresas en relación con sus impactos sobre el medio ambiente, y así poder difundir informaciones correctas a los consumidores europeos y a las organizaciones autónomas. Además, los gobiernos latinoamericanos podrían solicitar a la Comisión de la CE y a los estados miembros su intervención para garantizar una mayor disciplina en las campañas publicitarias, ya que pueden tener efectos discriminatorios.

e) *La apertura de las licitaciones públicas nacionales*

Otra tarea de remoción de las barreras internas de la UE se refiere a las licitaciones públicas, que representaron alrededor de un 15% del PIB de la Comunidad en 1988. La protección es particularmente elevada si se piensa que sólo el 2% de los contratos públicos los obtienen las empresas de origen extranjero.

La intención de la UE es la creación de un mercado público único europeo de licitación. Esto último se relaciona con el esfuerzo de la UE en el contexto de la Ronda Uruguay para llegar a una liberalización internacional de las licitaciones públicas a través de la adopción de un código común. En 1990 la UE adoptó una directiva, vigente desde 1993, que permite la participación en las licitaciones que conciernen a los últimos sectores protegidos: agua, transporte, energía y telecomunicaciones. La directiva requiere que exista reciprocidad de condiciones de apertura con respecto a los países extra-UE. Asimismo, el programa estratégico de valorización del MU prevé el mejoramiento del sistema de información **Tenders Electronic Daily (TED)**, que recopila los datos sobre las licitaciones públicas que se realizan en todos los estados miembros, a fin de facilitar su acceso y utilización. Está previsto también un programa de asistencia para las PYME, a fin de conectarlas por vía telemática a la TED. Finalmente, las redes de intercambio de informaciones denominadas BC-NET y BRE deberían favorecer la participación de las PYME en las licitaciones, difundiendo informaciones y apoyando la constitución de relaciones de cooperación y de subcontratación entre las empresas de estados miembros diferentes.

No obstante lo anterior, cada país miembro tiene su peculiaridad y preferencias que no facilitan el acceso de las empresas extranjeras. Por ejemplo, en España existe una escala de prioridades no formalizada que privilegia "a) los productos procesados localmente; b) los productos de origen de la UE; c) los productos de Estados Unidos y no asiáticos; d) los productos de los países asiáticos orientales" (USIS, 1994). "La mayoría de los hombres de negocios reconocen que las licitaciones serán casi exclusivamente un asunto nacional. Esta es una razón del aumento de las redes de alianzas que los grupos de ingeniería están creando a nivel europeo" (The Economist, 8 junio 1991).

Por lo tanto, no se puede prever en el breve plazo un efecto positivo para las empresas latinoamericanas capaces de competir, que les permita adjudicarse las licitaciones europeas. Por otra parte, solamente las empresas latinoamericanas que alcancen estándares técnicos elevados tendrán posibilidades de participar en las licitaciones. En efecto, actualmente los requisitos de calidad y los sellos verdes son elementos básicos para copar las demandas públicas.

Sin embargo, la inserción de las empresas manufactureras latinoamericanas en sistemas integrados de producción a nivel intra-sectorial, la realización de subcontratos para la provisión

de productos de calidad y de contratos de tipo **product stewardship** —que suponen relaciones durables entre las empresas—, y la alianza con sociedades de ingeniería, pueden favorecer el desarrollo de las capacidades necesarias para participar en consorcios de oferta en las licitaciones públicas. Finalmente, los países latinoamericanos podrían reforzar el sistema de las redes de intercambio de informaciones BRE y BC-NET que operan en el territorio, a fin de desarrollar la circulación de informaciones sobre las licitaciones europeas y, si es posible, tener acceso al sistema informático TED.

## E. LA REGIONALIZACIÓN DE EUROPA Y LA POLÍTICA EXTERNA DE SEGURIDAD

### 1. Los efectos de la integración regional europea sobre el comercio

Tradicionalmente se ha enfatizado el efecto positivo de los acuerdos de integración regional sobre el comercio intra-regional. La participación del intercambio intra-regional de la UE, en relación con su intercambio global, ha aumentado constantemente desde la firma del Tratado de Roma hasta 1990 —de 37.2% en 1958, a 61.2% en 1990, para las exportaciones; de 35.2% en 1958, a 59% en 1990, para las importaciones. Más aún, estudios recientes destacan la importancia de los efectos dinámicos de la integración, dado que comporta un aumento de las inversiones, un progreso tecnológico más rápido, y una mayor acumulación de capital humano al interior de la región (Baldwin, 1992). Estas tendencias, acentuadas con la creación del Mercado Único y con la persistencia de las BNA y de políticas proteccionistas como la PAC, han causado preocupación en los países extra-comunitarios en lo referente a la construcción progresiva de una "fortaleza" europea, y al creciente conflicto comercial entre los tres mayores bloques regionales.

Con todo, algunos analistas disminuyen y relativizan la importancia de la integración regional sobre el comercio. El índice de la participación del intercambio intra-UE con relación al total refleja numerosos efectos, entre otros, el de la integración europea (Lloyd, 1992). Las relaciones de causa y efecto son múltiples, y por lo tanto limitarse a la relación entre integración regional y comercio intra-UE, podría ser parcial. Un análisis más profundo sobre el intercambio de los diferentes sectores industriales después de 1973, muestra que en el sector de productos de ingeniería ha disminuido la participación del intercambio intra-comunitario con relación al comercio total, mientras que ha sido constante la de productos químicos y de procesamiento de minerales, y ha aumentado la de otras manufacturas y de productos agrícolas procesados (Jacquemin y Sapir, 1988).

Hay que admitir que la regionalización es importante, aunque otros factores como las fluctuaciones de los precios internacionales —en particular los de las materias primas— y de los tipos de cambio —a raíz de la crisis del sistema monetario europeo—, los cambios en las ventajas comparativas y las medidas de política comercial, influyen notablemente en los flujos comerciales internos y externos de la UE.

"La continua disminución de la cuota de las importaciones intra-UE de calzado y vestuario refleja básicamente el cambio en las ventajas comparativas de la Comunidad en los productos intensivos en trabajo. Por otra parte, el aumento constante de la cuota intra-UE de los productos agrícolas procesados es, probablemente, un efecto de la PAC" (European Economy, 1993b, pág. 24).

Se destaca, por consiguiente, la necesidad de insertar los procesos de integración regional en el marco de negociaciones multilaterales dirigidas a garantizar una mayor liberalización del intercambio internacional.

En suma, aunque la regionalización constituya evidentemente un acuerdo discriminatorio respecto a los terceros países, su formación puede tener también efectos positivos para el comercio multilateral si su régimen externo es liberal y abierto. En este aspecto cabe mencionar el artículo 24 del GATT, que permite la creación de una unión aduanera o de una zona de libre intercambio cuando "no aumentan las barreras al intercambio con los terceros países". Al respecto, se presentan a continuación algunas críticas al regionalismo más o menos abierto de la UE.

Existen opiniones según las cuales basándose en un modelo de proximidad geográfica del comercio, el proceso de integración europea constituye una "integración natural" que refuerza la estructura comercial histórica entre los países europeos con beneficios para el intercambio mundial (Jacquemin y Sapir, 1991). La integración natural es compatible con una política comercial liberal fundada sobre las reglas multilaterales, y se opone a la "integración estratégica" de los países que persiguen una política comercial común que aumente el bienestar de su propia área en detrimento del resto del mundo. Apoyándose en este punto de vista, la política de la UE es ambigua: la política comercial relativa a los bienes manufacturados es bastante liberal, "la reducción de la protección ha sido tal que el bienestar del resto del mundo ha alcanzado un nivel tan alto como el que se habría alcanzado, *ceteris paribus*, sin integración europea"; por el contrario, "la política comercial agrícola ha tenido un efecto de diversión comercial que ha mejorado los términos de intercambio de la UE en detrimento del resto del mundo" (Sapir, 1993). Más aún, el recurso de la UE a las BNA selectivas —medidas **anti-dumping**— continúa siendo un comportamiento estratégico que involucra también al comercio de bienes manufacturados, y que puede reforzarse en el marco de una visión competitiva estratégica de las relaciones internacionales.

Asimismo, la tesis de Baghwati apunta al peligro de que el regionalismo no constituya un camino más veloz para alcanzar el multilateralismo, sino una política de confrontación estratégica entre los polos regionales. "En efecto, el temor que las inversiones europeas hayan sido desviadas hacia Europa del Este a causa de la integración con la UE ha sido citado por el ex Presidente de México Salinas como un factor decisivo para la creación del NAFTA y así atraer las inversiones estadounidenses y japonesas" (Baghwati, 1992).

Cabe señalar que el mismo autor define como el síndrome de que "nuestro mercado es bastante grande" la actitud de la UE dirigida a moderar la ampliación, y el replegarse sobre sí misma. En efecto, una unión aduanera como la UE que intenta alcanzar una integración política tiene más dificultades para ampliarse y adoptar una política liberal. Los problemas relacionados con la distribución de las pérdidas y las ganancias entre los estados miembros, la fuerza política de los grupos de intereses industriales y agrícolas, los compromisos que tienen los políticos con los propios electorados, constituyen factores que limitan un enfoque liberal y multilateral del intercambio internacional en la región europea.

Finalmente, las críticas se refieren también a la actitud discriminatoria de la UE en materia de concesión de las preferencias comerciales a los países limítrofes. En este sentido, se señala la adopción por parte de la UE de una política comercial de proximidad geográfica, que se configura como una pirámide de privilegios y que está vinculada a los problemas políticos y sociales que circundan a la UE.

## 2. La pirámide de los privilegios

Además de los efectos discriminatorios de la regionalización, la política comercial de la UE se configura en forma de pirámide de privilegios, marginando de su base a los países de América Latina. En efecto, históricamente la UE ha establecido una serie diferenciada de relaciones preferenciales con los PVD —entre ellos los de América Latina—, de acuerdos de asociación preferenciales aunque recíprocos con los países del espacio económico europeo (EEE)<sup>157</sup>, de Europa Central y Oriental —Hungria, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria— y otros países que están solicitando su entrada en la UE como Turquía, Israel, Malta, Chipre y San Marino. Otros acuerdos de cooperación y comercio se establecieron con los Estados Bálticos —a partir de 1995 se prevé la creación de una zona de libre intercambio para los productos industriales— y Albania. Asimismo, están desarrollándose negociaciones con los países de la Comunidad de Estados Independientes —ex Unión Soviética— para llevar a cabo acuerdos de cooperación y asociación, y con el Consejo para la Cooperación en el Golfo —Bahrein, Kuwait, Qatar, Omán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos—.

Es obvio que toda esta lista de relaciones preferenciales tiene importantes motivaciones de orden político y social, que están en conflicto con los principios económicos del multilateralismo y del libre intercambio.

El cuadro 57 resume las principales características de los regímenes preferenciales que la UE concede a los PVD. Como se señaló antes, los países latinoamericanos gozan del SPG, y en particular los países del Pacto Andino y del Mercado Común Centroamericano disfrutaban de un super-SPG. No obstante, los productos de estos países continúan teniendo un menor acceso preferencial a la UE respecto a los países del Mediterráneo y de ACP. Por otra parte, se recuerda que los acuerdos alcanzados a través de la Ronda Uruguay tienen como efecto la erosión de las preferencias.

Si se considera la participación en el comercio con la UE de los diversos países según su pertenencia a los distintos acuerdos preferenciales (véase el cuadro 58), se desprende que:

- Los países que se sitúan en el vértice de la pirámide de los privilegios (países de ACP y del Mediterráneo) son los que menos participan, y presentan además una cuota decreciente en el comercio con la UE (7.4% de las importaciones y 8.4% de las exportaciones, en 1991, frente a 9.4% y 9.8%, en 1986). De allí las recientes críticas a los resultados de la política de las preferencias comerciales (Hugon, 1993).
- Los países más industrializados o de reciente industrialización —los de América del Norte, Japón, y otros— que gozan del tratamiento de NMF tienen una participación elevada y estable en el intercambio con la UE, tal como los países (EEE) que tienen un área de libre comercio con la UE.
- En Europa del Este existen países con acuerdos de preferencia recíproca —Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría— que han aumentado su cuota de comercio con la UE.

<sup>157</sup> Entre los países del EEE (que incluyen también Islandia, Noruega y Suiza), Austria, Suecia y Finlandia forman parte de la UE a partir de 1995.



- Los países que forman parte del SPG tienen cuotas crecientes de intercambio con la UE. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que durante el período 1986-1991, el mejoramiento de la cuota de participación de los países del SPG, se debe atribuir principalmente a los integrantes de la ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental) —incremento del 100% en las importaciones y en las exportaciones de la UE— y a China —incremento de 400% de sus exportaciones hacia la UE. En lo que respecta a los países de América Latina, solamente el Mercosur y Chile han aumentado sus relaciones comerciales con la UE.

Estos antecedentes demuestran la importancia relativa de la política de preferencias frente a factores más decisivos para el éxito comercial, como el desarrollo de ventajas comparativas ocurrido en los sectores manufactureros de los países dinámicos de Asia.

Además de las preferencias comerciales, también los préstamos y las donaciones previstos por la política de asistencia oficial al desarrollo (ODA) de la UE se dirigen principalmente a los países de ACP, del Mediterráneo y PECO. El cuadro 59 ilustra la distribución de la asistencia financiera de la UE hacia el exterior de la Comunidad. Los países de ACP reciben 12 165 millones de ecu, en gran parte provenientes de donaciones en el marco de la Convención de Lomé. Los países del Mediterráneo obtienen un financiamiento total de 5 918 millones de ecu, compuestos principalmente por préstamos del BEI. A los PECO les corresponden 5 740 millones de ecu, en forma de préstamos del BEI y asistencia financiera. Los países de América Latina y Asia tienen acceso a 3 500 millones de ecu, principalmente en forma de ayuda técnica y financiera mediante donaciones. Finalmente, se señala que a nivel de cada país miembro de la UE, solamente España presenta una preferencia por América Latina en la distribución de la ayuda.

Cuadro 57  
**REGÍMENES COMERCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA PARA CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO**

Beneficiarios	Salvaguardias, excepciones, normas de origen	Agricultura	Productos industriales excluidos los textiles	Textiles y vestuario	Productos siderúrgicos
Países de ACP	Medidas de salvaguardia autorizadas, pero nunca invocadas. Normas de origen que prevén la acumulación UE/ACP; procedimientos de derogación si las normas de origen no son cumplidas; tolerancia general si se utilizan materiales de origen extranjero.	Los productos que no forman parte de la PAC tienen acceso al mercado europeo sin restricciones; tratamientos preferenciales para ron, banano, azúcar y carne; eliminación de los aranceles para todos los productos; para productos seleccionados, reducción de los gravámenes de la PAC dentro de límites cuantitativos y estacionales.	Franquicia para todos los productos, sin límites cuantitativos.	Sin limitaciones para el tratamiento preferencial con franquicia.	Franquicia para todos los productos, con cláusulas de salvaguardia.
Países mediterráneos	Las normas de origen prevén la acumulación UE/beneficiario y rigen para los países del Magreb.	Los productos que no forman parte de la PAC tienen acceso al mercado europeo sin restricciones; actualmente (1993) presentan reducciones de aranceles para productos cubiertos por la PAC; plena eliminación de aranceles dentro de límites cuantitativos y estacionales, a partir de 1993.	Franquicia para todos los productos, sin límites cuantitativos.	En general, sin limitaciones para el tratamiento preferencial con franquicia; en algunos casos cooperación administrativa para evitar la destrucción del mercado de la UE.	Franquicia para todos los productos, con cláusulas de salvaguardia.

Cuadro 57 (concl.)

Países del SGP	Limitaciones a las preferencias para los productos sensibles; medidas de salvaguardia para productos no sensibles; normas de origen más restrictivas que en el caso de ACP y el Mediterráneo; acumulación regional para los países andinos y de ASEAN.	Reducción o eliminación de aranceles para algunos productos; limitaciones de cuotas arancelarias para algunos productos (piñas, extractos de café, tabaco no manufacturado). Reducción de 50% de los gravámenes agrícolas para algunos productos (carne y almidón de papa).	Franquicia para los productos industriales, exclusiones para algunos productos primarios; sin limitaciones para los productos no sensibles. Limitaciones para los productos sensibles (país/producto) a través de la fijación de límites cuantitativos en franquicia o de "techos" arancelarios; graduación de los países competitivos.	Acceso con franquicia dentro de cuotas arancelarias para los países que han concluido acuerdos Multifibra con la UE; franquicia para algunos productos de India, Tailandia y Sri Lanka (yute, fibra de coco).	Acceso con franquicia y cuotas arancelarias específicas para cada país, para un grupo de productos; para otro grupo de productos acceso en franquicia para cada uno de los países que exportan a la UE dentro del límite correspondiente al 102% del máximo monto exportado en 1980 bajo los límites preferenciales.
Países del SGP Países menos desarrollados	No se aplican las medidas de salvaguardia del SGP ordinario; las normas de origen son iguales a las del SGP ordinario; se considera introducción de márgenes de tolerancia, derogación.	Eliminación de los aranceles para productos agrícolas seleccionados; sin cuotas arancelarias, a excepción de los extractos de café; reducción del 50% de los gravámenes agrícolas para algunos productos (carne y almidón de papa).	Acceso con franquicia sin limitaciones cuantitativas para todos los productos industriales, excluidos los mismos productos del SGP ordinario; no reimposición de aranceles si se superan los límites de los montos con franquicia.	Acceso con franquicia de productos textiles y vestuario, como también para yute y fibra de coco.	Condiciones iguales a las del SGP ordinario, pero sin reimposiciones de aranceles.

Fuente: Comisión de la UE.

Cuadro 58  
**COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA EN BASE A LOS REGÍMENES EXTERNOS DE 1986 Y 1991**  
*(En miles de millones de ecu y en porcentaje del comercio total extra-UE)*

	Importaciones		Exportaciones	
	1986	1991	1986	1991
<b>TOTAL EXTRA-UE</b>	336.8 (100.0)	493.8 (100.0)	344.6 (100.0)	423.5 (100.0)
Departamentos de ultramar (al interior de la Unión Aduanera)	0.4	1.8	2.4	9.3
<b>Área de libre intercambio (reciprocidad)</b>	81.2 (24.1)	114.1 (23.1)	91.5 (26.6)	114.8 (27.1)
Países:				
AELC	78.7	110.7	87.2	108.9
Israel	2.5	3.4	4.3	5.9
<b>Acuerdos con países Europa Central y Oriental (reciprocidad)</b>	15.0	23.7	19.4	24.3
Países:	(4.5)	(4.8)	(5.6)	(5.7)
ex Yugoslavia	4.9	7.5	5.8	6.8
Polonia	3.0	6.2	6.8	7.9
República Checa y Eslovaquia	2.1	4.1	1.9	3.8
Hungría	1.9	3.6	2.4	3.5
Bulgaria	0.6	0.8	1.5	1.0
Rumania	2.5	1.5	1.0	1.3
<b>Concesiones recíprocas, hacia nuevas formas de integración</b>	3.8	7.5	6.3	11.1
Países:	(1.1)	(1.5)	(1.8)	(2.6)
Turquía	3.1	6.2	4.7	8.2
Malta	0.4	0.7	0.7	1.4
Chipre	0.3	0.6	0.9	1.5
<b>Concesiones no recíprocas</b>	31.5	36.6	33.9	35.4
Países:	(9.4)	(7.4)	(9.8)	(8.4)
Convención de Lomé	19.7	19.1	16.2	15.9
Territorios de ultramar	0.2	0.7	0.7	1.4
Países mediterráneos				
Magreb *	9.1	13.1	9.5	11.2
Mashreq **	2.5	3.7	7.5	6.9
<b>Concesiones SGP, hacia área libre de intercambio</b>	2.5	13.5	14.8	16.8
Países del Consejo de Cooperación del Golfo	(3.7)	(2.7)	(4.3)	(4.0)
<b>Otros países del SGP</b>	52.2	83.9	42.6	63.0
-Medio Oriente	(15.5)	(17.0)	(12.4)	(14.9)
Irán				
Irak	3.0	6.3	3.7	7.5
-Asia	3.4	--	2.8	--
ASEAN				
Hong-Kong	9.2	19.9	8.5	17.3
China	5.3	6.4	4.2	7.4
Asia del Sur	4.3	15.0	6.5	5.6
Otra Asia	4.0	7.7	3.0	7.1
-América Latina	0.7	1.0	0.4	0.5
Pacto Andino (excluido Venezuela)				
Mercado Común de América Central	3.1	3.2	2.0	1.9
Mercosur	1.1	1.0	0.6	0.7
Venezuela	10.3	13.8	5.6	6.1
México	1.5	1.6	1.9	1.9
Chile	2.4	3.0	2.0	4.8
Otros	1.5	2.5	0.7	1.1
<b>Otros países, cláusula NMF</b>	131.3	203.8	121.8	141.5
Estados Unidos	(39.0)	(41.3)	(35.3)	(33.4)
Canadá	56.9	91.8	75.2	71.2
Japón	6.5	9.9	9.1	9.3
Corea del Sur	33.5	51.8	11.5	22.2
Australia	4.3	7.8	3.1	7.1
Taiwán	4.1	4.5	5.8	6.2
Ex Unión Soviética	4.7	11.1	2.5	5.5
África del Sur	13.2	18.5	9.9	14.2
Otros	8.1	8.4	4.7	5.8

Fuente: EUROSTAT.

\* Región del Norte de África, comprende Marruecos, Algeria, Tunesia y Libia.

\*\* Región que comprende: Egipto, Sudán, Arabia Saudita, Yemen, Omán, Kuwait, Emiratos Arabes Unidos, Israel, Jordania, Líbano, Siria e Irak.

No obstante, es preciso destacar que durante los primeros años de la década de 1990 ocurrieron cambios favorables en la política de desarrollo de la UE dirigida a la región latinoamericana. El nuevo reglamento del Consejo para el período 1990-1995 prevé un financiamiento de 2 750 millones de ecu, y el BEI puede conceder préstamos por 750 millones de ecu, desde 1993 hasta 1996. Por otra parte, cabe recordar que en 1990 la ayuda oficial europea para el desarrollo —bilateral y de la UE— representaba el 41% del total que América Latina recibía por parte de todos los países donantes (34% corresponde a los Estados Unidos y 15% al Japón) (Parlamento Europeo, 1994, pág. 9).

Los últimos sucesos ocurridos en el Mediterráneo, a saber, el aumento de los conflictos con los fundamentalistas islámicos y la necesidad de garantizar el proceso de paz en el Medio Oriente, llevan a los países europeos más cercanos —en particular Francia, España e Italia— a intensificar sus compromisos en estas zonas. Asimismo, la guerra en la ex Yugoslavia y en Chechenia representan dos grandes peligros de inestabilidad en algunas zonas de Europa del Este y de la ex Unión Soviética, y por ende está latente la necesidad para la UE de superar su impotencia y reforzar su política externa de seguridad. Por consiguiente, la Comisión de la UE ha señalado al Consejo de Ministros cuáles son los nuevos compromisos financieros de política externa: la propuesta prevé hasta 1999, 7 billones de ecu para Europa del Este y 5.5 billones de ecu para el área mediterránea. La creciente importancia de las áreas en cuestión impone la definición de nuevas orientaciones en las políticas exteriores de seguridad por parte de la UE, que implican efectos indirectos sobre el comercio futuro con América Latina.

### 3. La creciente regionalización de la UE

#### a) *El espacio económico europeo y los nuevos estados miembros*

La reciente admisión de Austria, Finlandia y Suecia en la UE a comienzos de 1995 y la precedente creación del espacio económico europeo (1993), constituyen los nuevos pasos en la expansión de la regionalización europea. Dichos eventos comportan beneficios para los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), tales como: mayor acceso a un mercado más grande, reducción de los costos, aumento de la competencia y de las economías de escala, incremento del crecimiento económico <sup>158</sup>. Por otra parte, si se considera que los analistas indican que el comercio intra-UE tiene una evidente tendencia dinámica -crece para los miembros nuevos y se estabiliza y disminuye para los miembros viejos de la UE (Jacquemin y Sapir, 1988)-, se puede esperar que la reciente entrada de tres miembros determinará un nuevo incremento en el intercambio regional. Se estima también que "los efectos de diversión comercial deberían ser pequeños, dado que los países AELC ya realizan la mayor parte de su intercambio con la UE y presentan un nivel promedio de protección en relación a los terceros países inferior al de la UE (a excepción de los productos agrícolas)" (FMI, 1994, pág. 100).

---

<sup>158</sup> Un estudio estima que los beneficios estáticos para los países de la AELC, en los sectores de la industria, el transporte y las finanzas, en caso de una integración completa en la UE, serán de alrededor del 3.5% del ingreso (Haaland, 1993).

Cuadro 59  
PRÉSTAMOS Y ASISTENCIA FINANCIERA FUERA DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CURSO O EN FASE DE NEGOCIACIÓN AL 31 MARZO DE 1994  
(En millones de ecu)

Países	Acuerdos	Duración	Préstamos del BEI en base a recursos propios	Recursos del presupuesto		Asistencia macro-financiera		Total
				Operaciones con capitales de riesgo a/	Donaciones b/	Concesiones	Pagos	
<b>ACP y PTU c/</b>								
ACP	IV Convención de Lomé	1990-1995	1 200	825	9 975 d/			12 165
PTU	Decisión del Consejo	1990-1995	25	25	115 d/			12 000
								165
<b>Países mediterráneos</b>								5 918
Turquia	IV Protocolo financiero (no vigente aún)		225		50			600 e/
Argelia	IV Protocolo financiero	1992-1996	280	18	52	400	250	750
Marruecos	IV Protocolo financiero	1992-1996	220	25	193			438
Túnez	IV Protocolo financiero	1992-1996	168	15	101			284
Egipto	IV Protocolo financiero	1992-1996	310	16	242			568
Jordania	IV Protocolo financiero	1992-1996	80	2	44			126
Libano	Ayuda especial de reconstrucción		50					50
	II Protocolo financiero		34					34
	III Protocolo financiero		53	1	19			73
Siría	IV Protocolo financiero	1992-1996	45	2	22			69
	III Protocolo financiero	1987-1991	110	2	34			146
	IV Protocolo financiero	1992-1996	115	2	41			158
Israel	IV Protocolo financiero	1992-1996	82			160	160	242
Territorios ocupados f/	Decisión del Consejo (no vigente aún)	1994-1998	250		250			250
Malta	III Protocolo financiero	1988-1993	23	2.5	12.5			38
Chipre	III Protocolo financiero	1988-1993	44	5	13			62
Cooperación financiera horizontal "no-protocolos" PECO	Decisión del Consejo	1992-1996	1 800	25	205 g/			2 030
								5 740
	Decisión del Consejo	1993-1996	3 000					3 000
Polonia								--
República Checa y Eslovaca						375	375	375
Bulgaria						400	290	400
Estados Bálticos						220	110	220
Hungría						1 050	790	1 050
Rumania						455	455	455
Albania						70 h/	70	70
Eslovenia	Protocolo financiero	1993-1997	150		20 h/			170
Ex Unión Soviética	Decisión del Consejo	1991				1 250 i/	1 093	1 250
<b>América Latina y Asia</b>								2 750
América Latina y Asia	Decisión del Consejo	1990-1995	750		2 750			2 750
	Decisión del Consejo	1993-1996						750

Fuente: Comisión de la UE.

a/ Concedidos y administrados por el BEI.

b/ Concedidos y administrados por la Comisión de la UE.

c/ Países de África, el Caribe y el Pacífico, y países y territorios de ultramar.

d/ Incluye subsidios sobre los intereses de préstamos del BEI.

e/ Incluye 325 millones de ecu de préstamos por recursos del presupuesto con condiciones especiales.

f/ Los préstamos del BEI son cubiertos por los recursos de la cooperación financiera horizontal.

g/ Incluye 100 millones de ecu de subsidios a los intereses de los préstamos del BEI para el sector medio ambiente.

h/ Sólo para subsidios a los intereses de los préstamos del BEI para proyectos de común interés.

i/ Donaciones.

j/ Créditos comerciales.

Otro aspecto importante de la ampliación del regionalismo europeo es la participación institucional de los nuevos estados miembros en los procesos de decisión de la UE. En este sentido, una implicación significativa para América Latina es la relativa a los cambios previsibles en la política agrícola común. En efecto, los nuevos miembros de la UE tienen una actitud más proteccionista en el sector agrícola y pesquero<sup>159</sup>. Por consiguiente, si por una parte la entrada en la UE y los efectos del acuerdo alcanzado en la Ronda Uruguay determinarán una mayor apertura de los mercados agrícolas de los nuevos estados miembros, por otra parte se refuerza a nivel político e institucional el **lobby** agrícola comunitario contrario a nuevos acuerdos de apertura. Sin embargo, el mayor peso del **lobby** agrícola en el interior de la UE podría compensarse con otro importante factor de cambio, constituido por la intensificación de las relaciones con los países de Europa del Este.

b) *Las relaciones con los países de Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes*

Después del fin de la guerra fría, la UE ha adquirido un papel de primer orden en la adopción de políticas dirigidas a favorecer la democracia, la reestructuración económica, el alivio de los problemas sociales y la estabilidad del espacio geopolítico en Europa del Este. En particular, la UE tiene la tarea de coordinar la ayuda internacional y sostener, como socio principal, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Más aún, ha implementado importantes acuerdos de asociación y programas financieros y de asistencia técnica. Esta actividad político-institucional es prioritaria en la promoción de la seguridad política y social en Europa y en el control de fenómenos de inestabilidad como los crecientes nacionalismos, los conflictos étnicos, las migraciones, el tráfico de armas y en particular de materiales nucleares.

En lo relacionado con el comercio, los acuerdos europeos suscritos con la República Checa y Eslovaca, Hungría, Polonia, Bulgaria y Rumania, prevén la creación de una zona de libre intercambio al final de un período transitorio de diez años. Durante la primera fase de cinco años —a partir de febrero de 1994 para Polonia y Hungría—, los aranceles y las barreras cuantitativas sobre los productos manufacturados, incluyendo los sensibles, serán reducidas y eliminadas. La eliminación de las barreras sobre los productos del sector hierro y acero se realizará en un período máximo de seis años, y para el sector textil y confecciones se efectuará en un lapso de cinco años o durante la mitad del plazo acordado en la Ronda Uruguay. Por otra parte, no está prevista la liberalización para los productos agrícolas, sino solamente una reducción de los aranceles y de los gravámenes variables y un aumento de las cuotas de importación. Las medidas de salvaguardia pueden ser aplicadas y las normas de origen comprenden la posibilidad de acumular las cuotas de productos elaborados en la UE o en uno de los otros países de Europa del Este. Estos países deben comprometerse a respetar las cláusulas relativas a la adopción de medidas de política de competencia, de liberalización de las IED, y de salvaguardia de la propiedad intelectual. Finalmente, en la Cumbre del Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) se ha reiterado el compromiso de favorecer la entrada de los países de Europa del Este en la UE, sin indicar una fecha determinada.

En 1994, la UE firmó acuerdos preferenciales con los Estados Bálticos que en el largo plazo consideran su integración en la UE —previa conclusión de nuevos acuerdos europeos—, y a partir de 1995 la creación de un área de libre intercambio para los productos industriales, incluyendo los textiles, y una progresiva reducción de las barreras sobre el intercambio de los productos agrícolas. Con Eslovenia y Albania existen acuerdos de cooperación económica y comercio que prevén preferencias de acceso similares a las garantizadas a los países del

---

<sup>159</sup> Noruega no ha aceptado la entrada en la UE, a causa de la menor protección que esta última otorga al pescado frente a la que actualmente ella aplica.

Mediterráneo. Asimismo, la UE está negociando acuerdos de cooperación y de asociación con algunos de los nuevos estados independientes de la ex Unión Soviética.

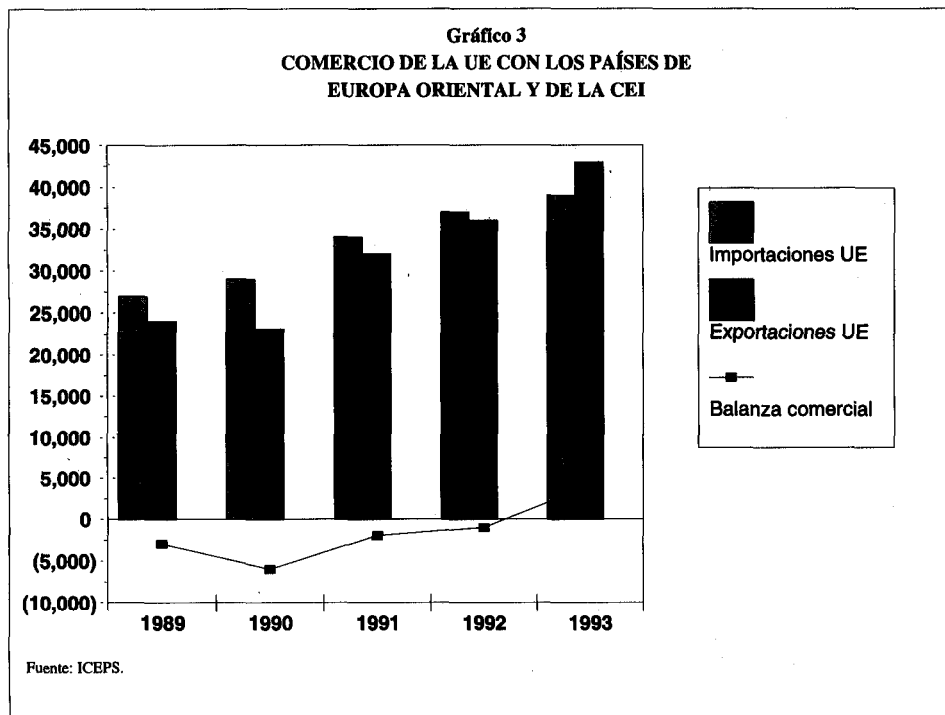
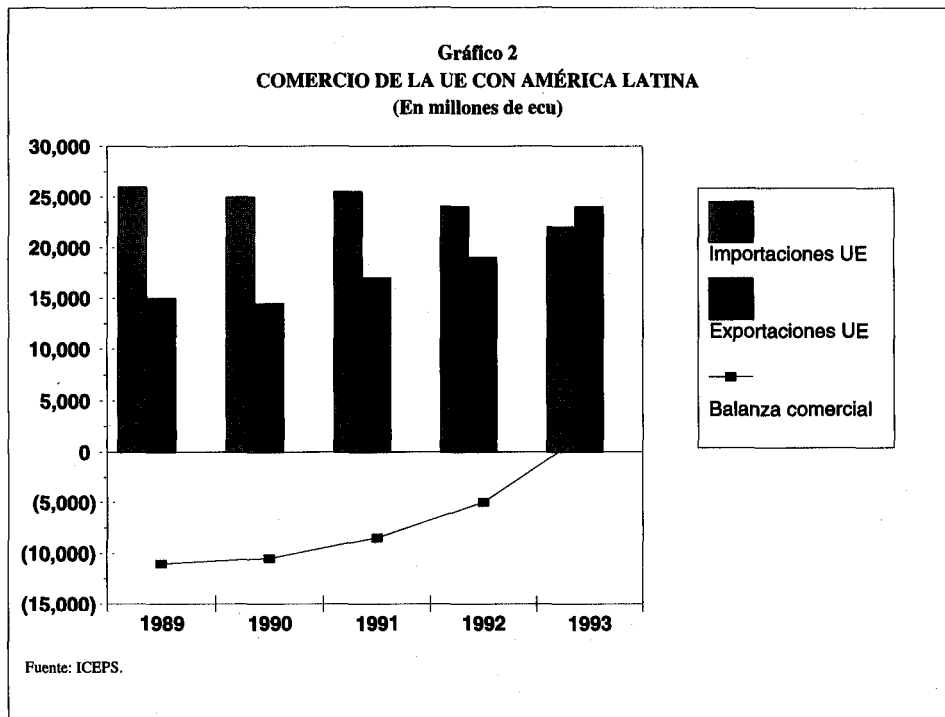
La UE ha creado dos programas financieros y de asistencia técnica para el desarrollo de los sistemas democráticos y de mercado, denominados PHARE (Polonia-Hungría: acción para la reconversión económica) y TACIS (Programa de asistencia técnica a los nuevos estados independientes). Desde 1990 hasta finales de 1994, el programa PHARE financió proyectos por un monto total de 4 283 millones de ecu en once países de Europa Central y Oriental para el desarrollo del sector privado (23.5%), educación y salud (14%), ayuda humanitaria y alimentaria (13%), reestructuración agrícola (11.5%), seguridad nuclear y medio ambiente (9%), infraestructuras (9%), desarrollo social y empleo (6.5%), reformas administrativas e instituciones públicas (1.5%), otros (12%) (Comisión de la CE, 1994e). Las orientaciones generales para el período 1994-1997 incluyen un programa plurianual de acciones en cuatro campos principales: reestructuración o privatización de las empresas públicas, apoyo al sector privado —PYME, inversiones extranjeras—, modernización del sistema financiero y de la política fiscal, y desarrollo de una red de seguridad social. En este marco, se destaca la prioridad que la UE le confiere al sector de la seguridad nuclear (Comisión de la CE, 1994f). Durante el período 1991-1994, el programa TACIS financió más de 2 000 proyectos en doce países de la ex Unión Soviética, en particular con 1 870 millones de ecu para los sectores del medio ambiente y la seguridad nuclear, la reestructuración de las empresas públicas y el desarrollo del sector privado (Comisión de la CE, 1994g).

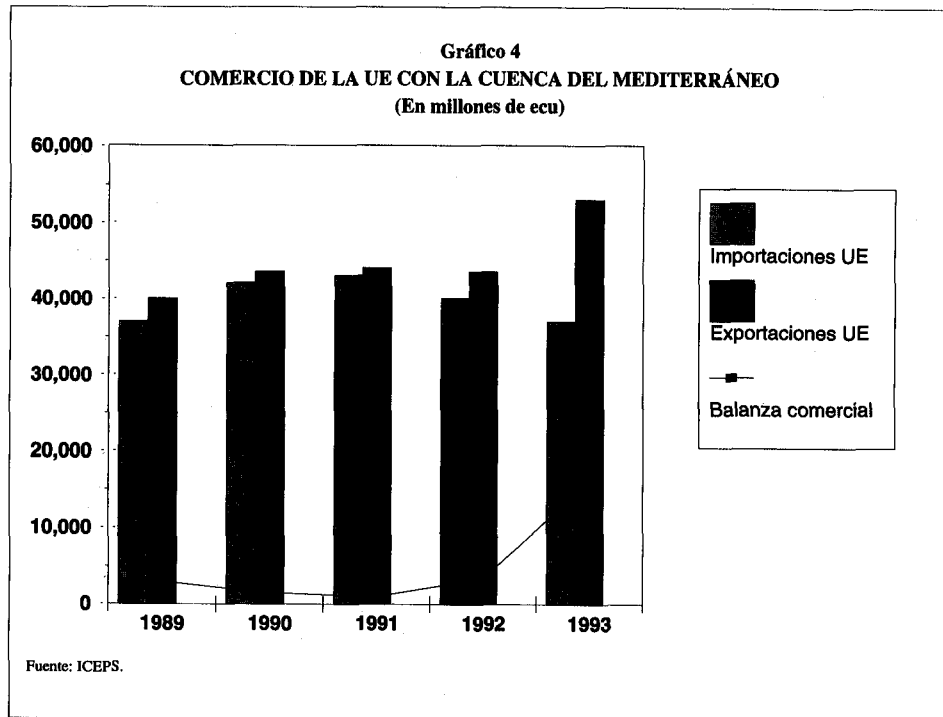
A pesar de la implementación de los acuerdos y programas anteriormente descritos y del logro de algunos resultados positivos —el incremento de las exportaciones de los países del Este hacia la UE ha sido del 76% durante el período 1989-1993—, subsiste una profunda crisis económica y social en Europa del Este y en particular en la Comunidad de los Estados Independientes (CEI). En los países que comenzaron las reformas de liberalización y estabilización antes de 1992 —Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaca, Bulgaria—, los resultados económicos —reducción del PIB, aumento de la inflación y del desempleo, crisis fiscal— son negativos, aunque no tan graves como en los que empezaron la transformación más tarde —Rumania, Estados Bálticos, CEI, Albania.

La balanza comercial de la UE con los países de Europa del Este y la CEI pasó de un saldo negativo en los años precedentes a un superávit de 3 171 millones de ecu en 1993. En efecto, las exportaciones comunitarias se duplicaron prácticamente entre 1989 y 1993, pasando de 24 billones de ecu a 41.9 billones —contra 23.5 billones de las exportaciones hacia América Latina en 1993—, mientras que las importaciones han aumentado de 27.3 a 38.7 billones de ecu en los mismos años (Eurostat, 1994). Estos datos y la comparación de los gráficos 2 y 3, ilustran la mayor importancia comercial de Europa del Este y la CEI en relación con América Latina para la UE.

Si se considera la crisis productiva de los países de Europa del Este, es posible que en el corto o mediano plazo se produzca una mayor dependencia de los bienes y capitales provenientes de la UE. Por lo tanto, en el futuro la UE deberá afrontar el desafío de apoyar el crecimiento económico de dicha área, a fin de evitar la formación de relaciones de dependencia crónica. En este sentido, además de los acuerdos y programas descritos anteriormente, se contempla una nueva propuesta de la Comisión sobre la política de la UE hacia Europa del Este.







Las dificultades presentes en dicha área hacen que la competencia con América Latina sea limitada en el corto y mediano plazo por las graves deficiencias de las capacidades productivas. Si las reformas tienen éxito, la competencia irá aumentando progresivamente en el mediano y largo plazo, en particular en lo concerniente a las exportaciones latinoamericanas. En efecto, el potencial de competencia de Europa del Este con América Latina es elevado, ya que los principales productos de exportación son los mismos: bienes agrícolas de clima templado, petróleo, textiles y, en general, manufacturas producidas con tecnologías simples y una intensa utilización de mano de obra, y los productos de ingeniería más complejos. Cabe señalar que factores como la proximidad geográfica, la buena calificación de los recursos humanos y una infraestructura suficientemente desarrollada, son favorables para atraer inversiones extranjeras.

Es importante observar que el crecimiento esperado de la economía de los países de Europa del Este representará también una oportunidad de mercado para América Latina. En este orden de ideas, las mayores empresas latinoamericanas podrían evaluar la posibilidad de establecerse en Europa del Este, obteniendo a costos menores un acceso favorable al mercado de la UE.

Finalmente, desde un punto de vista institucional, la integración de Europa del Este con la UE implicará una revisión de la PAC. En efecto, la extensión de la PAC al Este representa un costo insostenible para el presupuesto comunitario, mientras que la ampliación de la protección agrícola es contraria al espíritu de la integración de la UE y realizable sólo por parte de los países que tienen un gran interés en el sector, como Francia y los nuevos países miembros. Por consiguiente, se puede prever la creación de un área de libre intercambio en el corto o mediano plazo, compatible con una PAC menos proteccionista, que regule y privilegie las exportaciones agrícolas de los países del Este hacia la UE, frente a las de los terceros países. En el largo plazo, si se considera la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay y la apertura e integración de los países de Europa del Este a la UE, se refuerza la hipótesis de la liberalización de la PAC, con efectos positivos también para las exportaciones latinoamericanas. Por lo tanto, la ampliación de la UE hacia los PECO, junto con el fortalecimiento de la política de competencia y del Mercado Único, parecen actuar en favor de la liberalización del comercio agrícola europeo.

c) *Las nuevas relaciones con el Mediterráneo del Sur*

Otra prioridad geográfica de la política europea de seguridad es el área del Mediterráneo del Sur. La brecha de bienestar entre el Norte y el Sur de la cuenca, las dificultades del proceso de paz en el Medio Oriente, los conflictos con los integristas islámicos, los flujos migratorios —existen 4.6 millones de inmigrantes mediterráneos en Europa— y el abastecimiento energético —alrededor del 24% de las necesidades europeas totales—, señalan la importancia geoestratégica del Mediterráneo. Asimismo, los últimos sucesos de Argelia e Israel evidencian claramente los peligros que la inestabilidad del área crea para los países europeos vecinos. Si se considera que en 2025 la población del Mediterráneo del Sur alcanzará a 400 millones de personas, se puede entender por qué los europeos analizan con creciente preocupación sus relaciones con los países de esta zona. Los fenómenos raciales que se manifiestan con el rechazo de los inmigrantes, y que se han acentuado a raíz de la crisis económica y social en Europa, demuestran no sólo el resurgimiento de ideologías antidemocráticas sino también los riesgos de conflicto social.

Por consiguiente, los países de Europa del Sur, en particular España, Francia e Italia, están presionando a la UE para que intensifique sus compromisos políticos y financieros dirigidos hacia el Mediterráneo del Sur. En este marco, la Comisión de la UE ha presentado recientemente una nueva comunicación que propone una estrategia tanto para multiplicar los intercambios y las oportunidades de inversión, como para reforzar las bases de una cooperación en los campos político y económico (Comisión de la CE, 1994h).

La estrategia prevé, en primer lugar, la creación en el largo plazo de un área de libre intercambio: "Europa y el área mediterránea podrían crear en el año 2010 la más grande zona de libre intercambio del mundo (de 30 a 40 países, con una población total de 600 a 800 millones de personas)" (Comisión de la CE, 1994h). Sin embargo, el comercio de productos agrícolas sería liberalizado sólo para los de común interés. Se espera, asimismo, la concesión de las reglas de origen y la posibilidad de concluir acuerdos intrarregionales. En el breve plazo, la UE debería suscribir nuevos acuerdos de asociación para la creación de un área de libre intercambio con Israel, Marruecos y Túnez. Otro acuerdo importante es el relacionado con la unión aduanera con Turquía. En segundo lugar, se trata de incrementar la asistencia financiera para apoyar el ajuste estructural de las economías y la cooperación regional. Se propone en particular, la adopción de un programa MED (países del Mediterráneo), similar al PHARE. Como ya se mencionó, el compromiso financiero debería alcanzar a 5.5 billones de ecu en el período 1995-1999. En tercer lugar, se propone una reactivación de la cooperación en distintos sectores: industria, energía, medio ambiente, turismo, tecnologías de la información y comunicación, servicios, capitales, ciencia, lucha contra el tráfico de droga y la inmigración ilegal. A nivel

político, en 1995 debería tener lugar una conferencia de ministros entre los países de la UE y los del Mediterráneo del Sur que tienen acuerdos de cooperación, para definir un listado de principios sobre la seguridad y la cooperación en el área.

Desde el punto de vista comercial de la UE, el Mediterráneo representa un socio más importante que América Latina (véanse los gráficos 2 y 4). La balanza comercial de la UE con el Mediterráneo, no obstante las significativas importaciones de hidrocarburos, está estructuralmente en superávit, alcanzando a 14 520 millones de ecu en 1993. Desde el final de los años 80 las exportaciones europeas hacia la región mediterránea han registrado un comportamiento particularmente dinámico —de 40.7 billones de ecu en 1989, a 52.9 billones de ecu en 1993—, mientras que en el mismo período las importaciones se han estancado en alrededor de 40 billones de ecu.

Las relaciones económicas entre las dos áreas revelan una dependencia estructural del Mediterráneo en lo que respecta a la importación de bienes de capital y productos alimenticios, como a los recursos financieros procedentes de la UE. Solo Turquía e Israel tienen una mayor integración y especialización comercial con la UE en productos manufactureros <sup>160</sup>. De allí provienen los problemas de reequilibrio de los balances económicos, de ajuste estructural, creación de empleo y alivio de la pobreza, de la mayor parte de los países del Mediterráneo del Sur. Estos problemas económicos interactúan con los demográficos, sociales y culturales, agudizando los fenómenos de conflicto e inestabilidad en el área.

Por consiguiente, la UE está comprometida a favorecer el crecimiento económico del Mediterráneo a fin de evitar un escenario futuro cuya proyección señala que en el año 2025, 280 millones de jóvenes del sur de la cuenca entrarán en el mercado de trabajo, elevando así la presión migratoria hacia Europa. La necesidad de garantizar la estabilidad en el área ha llevado a la UE a diseñar la estrategia comentada anteriormente.

Si se considera la situación económica de la mayor parte de los países del Mediterráneo, sobresale la incapacidad de sus sistemas productivos para competir con América Latina en lo que concierne a los productos alimentarios y manufactureros. Por otra parte, existen algunos productos básicos que logran competir con los latinoamericanos, como son los hidrocarburos y minerales, productos agrícolas, frutas y aceite, y otros de manufactura simple, textiles y cuero.

La creación de un área de libre intercambio limitada en el corto plazo solamente a algunos países del Mediterráneo —Marruecos, Túnez e Israel—, y la concesión de privilegios comerciales para algunos productos respecto a los de terceros países, podría acarrear discriminaciones para las exportaciones latinoamericanas de productos menos elaborados. Una competencia más acentuada para los productos manufactureros es previsible sólo en el largo plazo.

Finalmente, se señala que existen algunos procesos de relocalización de empresas europeas en zonas de maquila y zonas francas industriales establecidas en algunos países de Mediterráneo del Sur, como por ejemplo Egipto y Túnez. En este sentido, se vislumbra por parte de organismos europeos como el Consejo Económico y Social de la UE, la necesidad de desarrollar un modelo regional de integración productiva con el Mediterráneo, el que sin embargo no puede tener éxito hasta que no cesen los fenómenos de inestabilidad. Por lo tanto, desde el punto de vista económico se reitera también que el restablecimiento de la seguridad en el área representa el objetivo central de la política europea hacia la región.

---

<sup>160</sup> Se recuerda que Turquía representa el décimo socio comercial para la UE, e Israel el número veintiuno.

d) *La crisis de África y de la Convención de Lomé*

La crisis de África que se refleja en su marginación del escenario mundial, ha puesto en entredicho la política implementada por Europa a través de las sucesivas ediciones de la Convención de Lomé con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Las políticas europeas de ayuda y de concesión de privilegios comerciales no han logrado compensar las perturbaciones internacionales e internas que afectan a los países africanos. El comercio entre la UE y los países de ACP no se ha desarrollado ni diversificado. Algunas críticas señalan asimismo que la Convención de Lomé ha favorecido la creación de un sistema asistencialista, clientelista y de rentas. En consecuencia, se ha llegado a afirmar que "la Convención es como un ancla a la deriva" (Bach, 1993).

Para 1995 está prevista en el mediano plazo una revisión de la Convención por parte de la UE y de los países de ACP. La parte europea destaca la necesidad de enfatizar en la Convención los compromisos de los países de ACP en cuanto a su estabilización política y económica, a favorecer el desarrollo de la democracia y el respeto de los derechos humanos, y a adoptar reformas económicas que le concedan un papel más importante al sector privado. Los países de ACP, en cambio, solicitan un mayor acceso al mercado europeo y el fortalecimiento de la política de ayuda. Asimismo, el Consejo europeo de ministros, que es el encargado de la política de cooperación para el desarrollo, ha expresado la voluntad de proponer nuevas concesiones comerciales durante las negociaciones.

Aunque la UE otorgara estas preferencias, la situación del sistema productivo de África es tan crítica que no representa ni un desafío para las exportaciones latinoamericanas hacia la UE, ni una oportunidad de mercado. Sin embargo, respecto de los productos agrícolas tropicales subsisten riesgos de competencia subsidiada a favor de los países africanos, en relación con las exportaciones latinoamericanas de estos mismos productos.

#### **4. La política externa de seguridad europea: un nuevo peligro de marginación para América Latina**

Como se ha observado anteriormente, la UE además de atravesar una crisis económica y social en los últimos años debe afrontar las numerosas crisis de las áreas limítrofes: en Europa del Este y los países de la CEI, y en el Mediterráneo. En efecto, la proximidad geográfica amplifica el impacto de las relaciones de interdependencia, en lo que se refiere a los fenómenos sociales —como las migraciones—, los del medio ambiente, los flujos de polución transfronteriza —se recuerda el peligro de la polución nuclear—, y los de la seguridad humana, como los conflictos armados y el terrorismo. En suma, las crisis externas repercuten directamente en el interior de la UE, agregándose a las fuentes internas de crisis políticas y sociales en Europa.

De allí la necesidad de fortalecer la política externa de seguridad, a fin de garantizar la seguridad interna de la UE. La revisión del Tratado de Maastricht en 1996 debería confirmar el compromiso de la UE en lo que respecta a la implementación de una política externa común dirigida a estabilizar e integrar las áreas limítrofes. Numerosos intelectuales europeos destacan la importancia que tiene el establecimiento de una "política de proximidad", a fin de crear un espacio con reglas económicas y sociales comunes para controlar con mayor eficacia los fenómenos críticos para la seguridad humana (Hugon, 1993).

En este marco, la política comercial representa uno de los instrumentos de la política externa de seguridad. Las decisiones de la UE y las propuestas de la Comisión anteriormente descritas apuntan a una utilización discriminatoria de la política comercial, ya que consideran

el establecimiento de zonas de libre intercambio y de acuerdos privilegiados de administración del comercio de productos agrícolas con Europa del Este y el Mediterráneo.

Lo anterior representa un nuevo peligro de marginación para América Latina. Esta marginación, a causa de la adopción de una política comercial discriminatoria, afectaría en particular a los productos básicos y a los manufacturados elaborados con tecnologías simples e intensivas en el empleo de mano de obra, en los cuales existe competencia con Europa del Este, la CEI, países del Mediterráneo y de ACP. Sin embargo, es preciso señalar que los análisis demuestran que la concesión de privilegios comerciales no representa un factor decisivo para un aumento efectivo del intercambio, en particular si se trata de productos manufactureros con más alto valor agregado, para los cuales es necesario desarrollar ventajas comparativas a nivel sistémico. A este respecto, se mantendría el acceso al mercado europeo para los productos manufactureros más elaborados, los cuales competirían con aquellos provenientes de las economías de reciente industrialización, con la posibilidad de incrementar el intercambio y las especializaciones intra-industriales.

Por otra parte, es importante señalar un elemento nuevo de la política comercial de la UE: las motivaciones estratégicas de seguridad vienen acompañadas de motivaciones estratégicas económicas que impulsan a Europa a intensificar sus relaciones con los nuevos socios dinámicos de Asia y América Latina. En efecto, al interior de la UE se expresan numerosas críticas a la política económica externa que ésta desarrolla. Según Sideri, la UE debería "fundar su política exterior hacia los PVD en base a la racionalidad económica y por lo tanto del interés mutuo, eliminando el clientelismo post-colonial, que resulta inaceptable tanto para una gran parte de la sociedad europea como para numerosos PVD" (Sideri, 1990, pág. 304). Asimismo, Secchi enfatiza que "la UE aparece cada vez más incapaz por su política hacia el Sur, basada en la concesión de múltiples privilegios a sus antiguas colonias. En efecto, a esta situación le han sacado provecho las élites de los países ACP y los sectores económicos más atrasados de los países europeos, y es por esto que esta política no ha impulsado las relaciones con las regiones más dinámicas del Sur. Por lo tanto, es necesaria una reorganización de la política comercial a fin de adaptar las relaciones de la UE a las nuevas realidades de la competencia económica mundial" (Secchi, 1993, pág. 782).

En particular, nuevas motivaciones estratégicas económicas conducen a la UE a establecer nuevas relaciones con el Mercosur y México. En consideración a la importancia del Mercosur en materia comercial y de inversiones directas europeas, la Comisión ha propuesto una estrategia para crear una asociación interregional. Como fase intermedia, en 1995 se debería concluir un acuerdo marco de cooperación económica y comercial, y en la etapa final de la asociación lograr una gradual instauración de un área de libre intercambio para los productos industriales y los servicios, mientras que se debería prever una gradual liberalización de los intercambios agrícolas, incluyendo los productos sensibles. Se reitera que la nueva actitud de la UE hacia el Mercosur privilegia las motivaciones estratégicas, puesto que se trata de acceder y posesionarse en "uno de los nuevos polos mundiales de crecimiento" para las exportaciones y flujos financieros europeos (Comisión de la CE, 1994a).

Asimismo, consideraciones estratégicas han impulsado a la UE a establecer un nuevo diálogo sobre el comercio y la cooperación con México, después de su entrada en el NAFTA. "Con la creación del NAFTA, la Comisión considera necesario fortalecer explícitamente el grado de cooperación económica entre México y Europa. Los próximos tres años serán de gran importancia para los cambios en la estructura y desarrollo de la economía mexicana y de su industria en particular. Ha llegado el momento de desarrollar la presencia de las PYME europeas a través del establecimiento de instrumentos de mediano plazo" (acta del Comité PVD-ALA del 20 de abril de 1994, relacionada con el programa plurianual de encuentros

empresariales). Por consiguiente, la UE ha lanzado un programa plurianual de encuentros empresariales con una financiación de alrededor de 6 millones de ecu, y en la Comisión mixta con México ha solicitado un diálogo para evitar que la creación del NAFTA discrimine a Europa. Por otra parte, se estableció una subcomisión comercial para mejorar las relaciones de intercambio.

En suma, estas nuevas relaciones que, es preciso destacar, no abarcan a toda América Latina sino una subregión y al país estratégicamente más importante para la UE, ponen de manifiesto la mayor importancia que la UE está prestando a los factores estrictamente económicos, en relación con lo que ocurría en el pasado. Además de mantener motivaciones de seguridad externa, la política comercial también está dirigida actualmente hacia objetivos estratégicos de penetración en mercados atractivos. Por consiguiente, la UE prevé el establecimiento de una serie de zonas de libre intercambio, no sólo con las regiones limítrofes sino también con regiones más lejanas.

Cabe señalar dos peligros que pueden surgir para las nuevas relaciones que la UE está estableciendo con América Latina: en primer lugar, se corre el riesgo de marginar a los países latinoamericanos poco atractivos. En segundo lugar, la creación de zonas de libre intercambio podría ser compatible con regímenes externos proteccionistas de los países miembros. Los dos fenómenos están relacionados, ya que, en efecto, la falta de un enfoque multilateral y liberal premia a los socios más importantes en detrimento de los poco atractivos. Quien participa en las zonas de libre intercambio podría discriminar a los que no participan <sup>161</sup>. Por lo tanto, subsiste la necesidad de establecer reglas multilaterales y liberales que garanticen la apertura **erga omnes**. Según Bhagwati, a fin de reducir los peligros del nuevo regionalismo que enfrenta el multilateralismo, las reglas del GATT/OMC deberían excluir la posibilidad de crear zonas de libre intercambio bajo el artículo 24. Se podrían realizar uniones aduaneras abiertas al exterior, es decir, que fijen hacia terceros países aranceles comunes menores que los existentes precedentemente en los diversos países miembros (Bhagwati, 1992a). Por consiguiente, se origina la cuestión de las relaciones que se deberían establecer entre los países latinoamericanos que logren una posición de socios privilegiados con la UE y los que queden afuera. Desde un punto de vista multilateral, está claro el compromiso que deberían asumir la UE, los países del Mercosur y México, para garantizar un acceso libre a los mercados que están surgiendo para los terceros países latinoamericanos.

En conclusión, parece que en los años 90 la política comercial de la UE, aunque siga siendo utilizada para el logro de objetivos de la política externa de seguridad, se está orientando más bien hacia una política de competencia estratégica global. Esta ambigüedad de la política externa de la UE se manifiesta claramente si se considera que existen propuestas de la Comisión dirigidas a crear zonas de libre intercambio con los países de Europa del Este y del Mediterráneo del Sur y, simultáneamente, con el Mercosur en América Latina. La nueva orientación acerca la UE a los países más dinámicos de América Latina, mientras que los menos desarrollados obtienen solamente la tradicional ayuda técnica y financiera.

---

<sup>161</sup> Se hace notar que las zonas de libre intercambio no prevén la fijación de un arancel externo común para los terceros países, como es el caso de las uniones aduaneras.

## F. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. La lógica de la competencia estratégica global de la UE

El examen de la literatura reciente muestra claramente el enfrentamiento estratégico que se da entre competidores globales, y por lo tanto entre los polos de la tríada y las economías asiáticas recientemente industrializadas (ERI). Ello origina, por ejemplo, la confrontación de la especialización productiva y comercial internacional de la EU con la de los socios mundiales, como también la que se da entre los sectores con demandas más o menos dinámicas, y que fue subrayada en relación con las motivaciones básicas de la creación del Mercado Único.

"La Comisión considera que solamente una industria competitiva permitirá a la Comunidad mantener su posición en la economía mundial (...) La futura competitividad industrial en la Comunidad estará determinada cada vez más por la habilidad para afrontar los mayores desafíos globales, en particular la competencia de los mayores socios mundiales" (Comisión de la CE, 1991a, pág. 7).

El desafío principal que la industria europea debe afrontar, es el siguiente: "el nivel de vida y de empleo en la Comunidad Europea continuará dependiendo de la capacidad de mantener el paso con la competencia industrial internacional. Esto requiere, a su vez, estar a la cabeza de la competencia tecnológica, producir grandes saltos en términos de productividad, invertir suficientemente en capital humano y, especialmente, aceptar un ritmo elevado de cambios estructurales. No existe una alternativa a dicha estrategia industrial de la Comunidad Europea para el mantenimiento y mejoramiento de un alto nivel de vida" (Comisión de la CE, 1991a, pág. 9).

La Comisión utiliza la imagen de la confrontación competitiva ya propuesta en un famoso libro de Lester Thurow, **Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America** (Thurow, 1992). Como observa Krugman, en los últimos años entre los líderes políticos ha aumentado la "retórica de la competencia; la opinión, en las palabras del Presidente Clinton, que cada nación es como una grande corporación que compite en el mercado global" (Krugman, 1994). La retórica de la competencia se ha difundido a nivel de cada uno de los países miembros de la Unión. Se han redactado informes oficiales sobre la competencia de los sistemas industriales nacionales en el marco mundial —por ejemplo, en Alemania, Holanda, España y Francia. Asimismo, recientemente un país como el Reino Unido, notoriamente poco propenso a enfoques estratégicos planteados por agentes públicos, difundió un Libro Blanco sobre la situación competitiva de la nación en el escenario mundial. El debate se refiere al tipo de intervención pública necesaria para incrementar la competitividad del sistema productivo nacional. Por una parte, subsiste la idea de que el Estado no debe intervenir en el funcionamiento del mercado, concentrando su papel en el desarrollo del sistema educativo y de las infraestructuras, pero por otra parte se señala la necesidad de adoptar políticas públicas reguladoras y activas, como las de Alemania (The Economist, 30 de abril de 1994, pág. 41).

### 2. Los cambios que determinan la adopción de una nueva política estratégica de competencia global

Los cambios que han determinado la necesidad de adoptar una nueva política de competencia son la revolución tecnológica de los procesos y de la organización productiva y la creciente



internacionalización de las economías. Las nuevas teorías del comercio internacional están variando los supuestos de los modelos tradicionales, en consideración a la gran importancia que han asumido las innovaciones tecnológicas. "La innovación tecnológica determina, en forma cada vez más significativa, las ventajas comparativas de los países a nivel internacional, reduciendo la importancia de la dotación de factores de producción -naturales, de fuerza de trabajo y de capital (...) Por consiguiente, la competencia tecnológica internacional representa el factor determinante de las relaciones económicas mundiales" (Stocchiero, 1994) <sup>162</sup>.

En el mismo Libro Blanco de la Comisión se encuentra un examen de estos cambios, que suponen nuevas orientaciones para la política de competencia estratégica. La desmaterialización de la economía aumenta la importancia de los servicios vinculados a la producción y, por lo tanto, de los costos indirectos y de la capacidad de organizar y manejar un conjunto más complejo de actividades, especialmente a nivel cualitativo. "El 75-95% de los asalariados de las empresas está actualmente dedicado a funciones relacionadas con la organización y no con la producción en sí: informática, ingeniería, formación y capacitación, contabilidad, comercialización e investigación". En síntesis, se destaca que "en medida creciente la riqueza de las naciones está basada sobre la creación y la explotación de los conocimientos" (Comisión de la CE, 1993c, pág. 66).

El documento sobre "Una política de competencia industrial para la UE" reconoce en el progreso de las industrias estratégicas —tecnologías de la información y de las telecomunicaciones (IT)—, la clave para garantizar la competencia de todo el sistema productivo europeo. La característica estratégica de estas tecnologías reside en el hecho de que representan productos y servicios con fuerte demanda y desarrollo, y que permiten la creación de redes organizativas y de nuevos sistemas integrados de producción con elevada productividad y calidad. A este respecto cabe señalar la posibilidad de desarrollar, gracias a las nuevas tecnologías, nuevas actividades económicas como instrumentos para la creación de nuevos empleos, especialmente en el sector de las PYME.

Asimismo, a causa de la liberalización y desreglamentación de los flujos financieros, del aumento de las inversiones extranjeras directas y de las nuevas formas de internacionalización —acuerdos de colaboración, fusiones y adquisiciones, alianzas estratégicas—, ocurridos especialmente entre los polos de la tríada, la internacionalización de las economías ha experimentado un cambio importante durante los últimos años. La interdependencia económica se ha reforzado, y se han creado nuevas redes y alianzas estratégicas entre las empresas transnacionales a nivel mundial y regional.

Naturalmente, la participación en estas nuevas redes de actividades económicas no está equitativamente distribuida a nivel geográfico, sino que refleja las diferentes capacidades tecnológicas e industriales de los distintos países. Por lo tanto, se asiste a una marginación de los países más pobres. Más aún, la globalización de las economías ha sido acompañada por un proceso de concentración y creación de nuevos oligopolios a nivel mundial, con riesgos de cartelización (OCDE, 1992, pág. 209) y de comportamientos neo-mercantilistas (Ernst y O'Connor, 1989).

Como resultado "las estrategias de las empresas y las decisiones que ellas toman para la distribución internacional de sus producciones tienen un papel más importante en la evolución de los intercambios que las medidas tradicionales de política comercial (el comercio intra-firmas representa más del 50% de los intercambios entre los países de la tríada)"

---

<sup>162</sup> En el capítulo III A del documento citado, se enfatizan los nuevos conceptos económicos que han surgido en el proceso de investigación del cambio del paradigma productivo al que se está asistiendo a nivel mundial.

(Comisión de la CE, 1994, pág. 12). Siendo la UE una economía global <sup>163</sup>, la creciente internacionalización de los mercados tiene una importancia fundamental para su bienestar. La UE está llamada a confrontarse con la competencia a nivel mundial, y a implementar una sólida política de desarrollo de la capacidad tecnológica e industrial. De allí la necesidad de los gobiernos europeos de considerar con mayor atención las estrategias de las empresas nacionales y transnacionales, así como de reconocer la menor eficacia de la política comercial tradicional. En particular, los gobiernos de los estados miembros deberían suspender la aplicación de la política de subvención a aquellas empresas que destacan como "campeonas nacionales", para así liberalizar y privatizar la industria, colocándola en mejores condiciones para insertarse en las alianzas y redes de cooperación estratégicas internacionales, y aumentando su capacidad para competir a nivel mundial. Además de las medidas de liberalización la UE prevé una política industrial y tecnológica activa, dirigida a respaldar un sistema industrial competitivo y una nueva política comercial que comprenda acciones de cooperación industrial que apoyen a la industria europea en el acceso a nuevos mercados, y medidas eficaces de defensa comercial selectiva contra las prácticas desleales.

En suma, tanto el cambio del paradigma tecnológico como la creciente globalización y sus interacciones, están provocando una nueva distribución de las capacidades competitivas, no sólo a nivel de cada empresa en particular —efecto de innovación "schumpeteriano"—, sino también a los niveles meso y macroeconómico del país y la región. Se acentúan las tendencias competitivas a través de la mayor interdependencia económica y la ampliación del tamaño de los mercados. El éxito de la Ronda Uruguay va a reforzar estos efectos por medio de una mayor liberalización de los intercambios de bienes y servicios. De allí la necesidad para la UE de adoptar una nueva política de competencia estratégica global.

### 3. El concepto de competencia global

El concepto de competencia no tiene solamente un significado a nivel microeconómico, sino que ha extendido su aplicación a esferas más amplias, incluyendo aspectos meso y macroeconómicos, sociales y de sustentabilidad medioambiental. La Comisión adopta una definición de competitividad propuesta por la OCDE que intenta tomar en cuenta los aspectos sistémicos o estructurales —como los elementos macroeconómicos—, los efectos sobre la competencia empresarial de las infraestructuras técnicas materiales e inmateriales, y de las externalidades de la estructura productiva a nivel local, nacional o regional (OCDE, 1992, págs. 242 y 243). "El concepto de competitividad es la capacidad de las empresas, industrias, regiones, naciones o regiones supranacionales, de estar y mantenerse expuestas a la competencia internacional, y de garantizar a los factores de producción un ingreso y un nivel de empleo relativamente elevado en forma durable. Más aún, en el largo plazo el mejoramiento de la competitividad pasa a través del mejoramiento de la productividad global (...) Una productividad elevada permite una mejor explotación de las ventajas comparativas, que en una economía y en una competencia mundializada no se limitan a la dotación de recursos naturales" (Comisión de la CE, 1994, pág. 15).

---

<sup>163</sup> La UE concentra un quinto de los intercambios mundiales, donde millones de empleados dependen directamente de las exportaciones de bienes; las inversiones directas europeas en terceros países representan más de un tercio de las IED en el mundo (Comisión de la CE, 1993c, pág. 110).

La Comisión amplía aún más el concepto de competencia estructural o sistémica, insertando elementos de seguridad social y del medio ambiente <sup>164</sup>. En el Libro Blanco, bajo el título "Hacia la competitividad global", la Comisión establece que "deben perseguirse cuatro objetivos principales en el ámbito de un esfuerzo conjunto de la industria y de los poderes públicos, destinado a garantizar que la competitividad industrial de la Comunidad produzca el más alto nivel de empleo posible:

- facilitar la inserción de las empresas europeas en el nuevo contexto competitivo globalizado e interdependiente;
- explotar las ventajas competitivas relacionadas con la desmaterialización de la economía;
- promover un desarrollo sostenible de la industria;
- reducir la brecha existente entre el ritmo evolutivo de la oferta y el de la demanda".

Es decir, explotar eficientemente los recursos humanos liberados por el cambio tecnológico mediante la creación de nuevos mercados (Comisión de la CE, 1993c, pág. 62).

Asimismo, el concepto de política industrial de la UE está construido sobre un conjunto de elementos claves, como son: la permanencia de condiciones estables y de largo plazo para un funcionamiento eficiente de la economía de mercado, el mantenimiento de un ambiente económico competitivo, y el logro de niveles elevados de educación y cohesión social (Comisión de la CE, 1991a, pág. 10).

Finalmente, la UE recuerda que "la competencia no es un fin sino un medio esencial para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones" (Comisión de la CE, 1994, pág. 9).

#### **4. De la complejidad del concepto de competencia global a la interacción de las políticas**

##### *a) El diseño estructurado de las políticas en el Libro Blanco*

La complejidad del concepto de la competencia global requiere un diseño estructurado y coherente de las políticas. El Libro Blanco indica "las vías a recorrer para el crecimiento, la competitividad y el empleo en la UE":

- una economía sana, que provea un marco macroeconómico de referencia para la convergencia económica y monetaria, con políticas monetarias estables, reducción de las tasas de interés y aumento de las inversiones;
- una economía abierta, que atienda al fortalecimiento del sistema multilateral y de sus reglas, y que garantice un acceso leal a los mercados;
- una economía descentralizada, mediante la creación de las "autopistas" de información y las redes de servicios;
- una economía más competitiva, a través de la profundización del Mercado Único, el apoyo a las PYME, la realización de grandes redes transeuropeas de infraestructuras,

---

<sup>164</sup> Asimismo la presidenta del Consejo de los consultores económicos estadounidense, Laura D'Andrea Tyson, define la competencia como "nuestra habilidad para producir bienes y servicios que superan la prueba de la competencia internacional, mientras que nuestros ciudadanos gozan de un nivel de vida que está creciendo y que es sostenible" (D'Andrea Tyson, 1992).

y el aumento de los esfuerzos de investigación y desarrollo mediante formas de cooperación;

- una economía solidaria, que contemple políticas de cohesión económica y social (Comisión de la CE, 1993c, págs. 12-16).

Por otra parte, se señala que el logro de una competencia global debería ser obra de un esfuerzo conjunto de la Comisión, los gobiernos y los representantes de la industria europea. Por ello es que la UE propone una estrategia común y una división del trabajo entre los poderes público y privado <sup>165</sup>. A fin de desarrollar la competitividad y abrir nuevas actividades para absorber el desempleo, se ha subrayado la importancia de activar una cooperación estratégica —una **partnership**— entre poder público e industrias, para concretizar la sociedad de la información —con un financiamiento total, entre 1994-1999, de 67 billones de ecu, y para realizar grandes proyectos de redes transeuropeas para el transporte y la energía —con un financiamiento total hasta el año 2000 de 95 billones de ecu. En particular, la presidencia del Comisariato Europeo para la Industria ha creado un grupo de trabajo denominado Grupo Bangemann, que redactó un informe que contiene recomendaciones sobre las acciones que deberían implementar los estados miembros para favorecer el desarrollo de la sociedad de la información en Europa. En este Grupo han participado los gerentes de las principales empresas del sector informático y de las telecomunicaciones europeas.

b) *La política industrial y comercial*

En este ámbito se señala tanto el fenómeno del cambio tecnológico, que impone a la Comunidad la adopción de una sólida política industrial y tecnológica, como el de la globalización de las economías, que obliga a la UE a propugnar la instauración de un ambiente abierto y competitivo al interior del Mercado Único y en el mercado mundial. Sin embargo, la actitud estratégica no ordena una simple adopción unilateral de los principios del libre intercambio, sino una apertura condicionada a la reciprocidad.

En efecto, la política industrial definida por la Comisión, prevé:

- la creación de un ambiente competitivo favorable para las acciones de las empresas, mejorando el funcionamiento del Mercado Único y adoptando medidas para la salvaguardia de la competencia: vigilancia sobre las concentraciones productivas y medidas **anti-trust** contra las posiciones dominantes, y reducciones de las ayudas públicas;
- la adopción de medidas horizontales y de aceleración del ajuste para el desarrollo de la capacidad tecnológica de la Comunidad, promoviendo la absorción de las tecnologías genéricas, así como de los sistemas manufactureros flexibles, las investigaciones tecnológicas de los nuevos materiales, y la biotecnología (Comisión de la CE, 1991a, pág. 19);
- la implementación de una política comercial dirigida a mejorar el funcionamiento del mercado mundial, abriendo el mercado europeo, facilitando el flujo de inversiones internacionales, manteniéndose vigilante respecto a las prácticas desleales, promoviendo la cooperación con socios internacionales, garantizando la reciprocidad (Comisión de la CE, 1991a, pág. 22).

---

<sup>165</sup> A este respecto, el principal gremio industrial europeo (UNICE) concuerda con el análisis y muchas de las medidas recomendadas en el Libro Blanco, pero critica la idea de que el papel del Estado debería ser el de generar empleo y de apoyar a las industrias "vencedoras", porque en realidad su intervención va dirigida a proteger a las empresas no competitivas (The Economist, 15 de enero de 1994).

Otras medidas involucran el apoyo a las PYME y a las regiones europeas menos desarrolladas, la protección del medio ambiente, el desarrollo de los recursos humanos.

Según la Comisión "la política industrial está basada sobre el principio del libre intercambio y el funcionamiento competitivo de los mercados en perspectivas industriales y tecnológicas de largo plazo" (Comisión de la CE, 1991a, pág. 22). Por consiguiente, la formulación de la política industrial y comercial debe basarse en el análisis y definición de los probables escenarios económicos y tecnológicos futuros, con el fin de anticipar y contribuir a determinar los acontecimientos, diseñando acciones para desarrollar el sistema industrial europeo y protegerlo de las prácticas desleales. Dicha tarea supone un consenso entre los agentes públicos y privados europeos, como el que se ha alcanzado a través del Grupo BANGEMANN.

c) *La nueva política de competencia industrial*

Recientemente, la Comisión ha propuesto "una política de competencia industrial para la UE" que está basada en los planteamientos descritos anteriormente, y que presenta un número limitado de acciones para favorecer el fortalecimiento de la presencia industrial europea en los mercados dinámicos generadores de empleo.

En consideración a lo señalado sobre la importancia de los factores inmateriales en el ámbito de la nueva revolución tecnológica, la primera acción prioritaria de la política de competencia industrial se refiere a la promoción de las inversiones inmateriales. El objetivo de promover los recursos humanos, las producciones de calidad total, las innovaciones, y el nacimiento de nuevos mercados, se persigue a través de: nuevos programas de formación y de aprendizaje; impulso a los proyectos de investigación y desarrollo (cuarto programa marco de ID) y utilización de los resultados; apoyo a los consorcios para aumentar las sinergias en materia de ID; creación de un marco jurídico favorable a la investigación —enfoque global de la propiedad intelectual e industrial, patentes, etc.—; desarrollo de nuevas formas de organización del trabajo; mejoramiento del ambiente fiscal para las PYME, y utilización racional de las informaciones.

La segunda y la tercera acción, orientadas al desarrollo de la cooperación industrial y a garantizar una competencia equitativa, surgen de la percepción de la creciente globalización y de la necesidad de mejorar el funcionamiento del Mercado Único. Al interior de los mercados europeos, el desarrollo de la cooperación industrial debería realizarse en forma horizontal —sin privilegiar a un sector económico en particular— y dedicando especial atención a las PYME. Las garantías de una competencia equitativa deberían derivarse de un fortalecimiento de la política de competencia, reduciendo globalmente las ayudas estatales, revisando los criterios comunitarios de las ayudas públicas, y mejorando la coherencia entre la política de control de las ayudas y otras políticas comunitarias como las de cohesión económica y social, y de fomento de la ID. Finalmente, se señala la necesidad de realizar las redes transeuropeas de infraestructuras para garantizar una provisión competitiva de productos y servicios, en particular en los sectores del gas, electricidad y telecomunicaciones.

En lo que respecta a las relaciones externas de la UE, se indican algunas acciones que se pueden incluir en la renovada política comercial de la UE. Estas últimas se examinarán en el punto E.

La cuarta acción se refiere a la modernización del papel de los poderes públicos y prevé el fortalecimiento del Mercado Único y el mejoramiento de la cooperación administrativa entre la Comisión y los estados miembros. La desreglamentación y simplificación administrativa debería acompañarse con nuevas medidas de desarrollo de la concertación con las empresas a nivel horizontal, como por ejemplo el Consejo de la competitividad estadounidense, para

establecer un marco de condiciones favorables al desarrollo de las innovaciones y de nuevos mercados (Comisión de la CE, 1994, págs. 37-40).

##### 5. El nuevo papel de la política comercial de la UE

La nueva política de competencia industrial de la UE establece objetivos y acciones relativos a la política comercial. Las nuevas políticas comerciales han alcanzado niveles más elevados de complejidad, relacionándose con elementos de política industrial y tecnológica (inversiones y protección de la propiedad intelectual), como también con objetivos de conservación del medio ambiente y de seguridad social, tal como fue negociado durante la Ronda Uruguay.

Por otra parte, a nivel europeo se observa el paso de una política comercial de tipo proteccionista y "defensiva" a una política positiva y "ofensiva", dirigida a obtener el acceso a otros mercados. La globalización de las economías ha reducido el efecto de los instrumentos tradicionales de la política comercial, por lo que parece "necesario desarrollar medidas más eficaces de cooperación comercial e intergubernamental" (Comisión de la CE, 1993f, pág. 115).

En materia de principios, la Comisión reitera su propensión hacia el libre comercio, señalando que los corolarios de éste son la competencia y el comercio leal, y afirmando que la negociación multilateral de las reglas del juego del comercio internacional y de los fenómenos relacionados representan un aspecto fundamental de la nueva política comercial. En este sentido, el Libro Blanco reclama repetidamente la atención de la UE a fin de que participe y refuerce el sistema multilateral de reglamentación del comercio internacional, criticando las acciones unilaterales y discriminatorias, como el recurso estadounidense al instrumento del Super 301 y a la administración del comercio, como la del acuerdo entre los Estados Unidos y Japón sobre el comercio de los semi-conductores. Asimismo, la Comisión afirma que "es particularmente importante para la competencia industrial de la UE que la apertura de los intercambios internacionales y el desarrollo de la competencia en el Mercado Único progresen y se refuercen recíprocamente" (Comisión de la CE, 1994, pág. 32). Se establece, por consiguiente, una relación positiva directa entre liberalización regional y liberalización internacional, según la tesis del regionalismo abierto.

En el ámbito de la OMC, la Comisión considera fundamental la inserción de tres cláusulas en la negociación de las reglas del comercio internacional: la cláusula social, la del medio ambiente y la de salvaguardia de la competencia a nivel mundial.

Al interior de la OMC, y en colaboración con la OIT, se debería evaluar atentamente la oportunidad de adoptar reglas contra el peligro de una competencia desleal derivada de la utilización del "dumping social" por parte de las ERI. La Comisión apoya, en particular, la ratificación de los convenios de la OIT por parte de los PVD, y el fortalecimiento de las medidas de vigilancia. Por otra parte, la UE tiene en cuenta la posición de los PVD que protestan contra la aplicación de las cláusulas sociales, estableciendo que "su preocupación por el fortalecimiento del progreso social a través de las cláusulas, no debe representar un instrumento para obstaculizar el derecho al desarrollo económico de los PVD" (Comisión de la CE, 1994, pág. 34). Por lo tanto, se deberían establecer medidas eficaces que contribuyan al desarrollo económico de los países que tienen como objetivo el progreso social. A este respecto, la adopción de medidas comerciales defensivas no representa un instrumento apropiado para estimular el progreso social de los PVD. Es así como hasta ahora la UE ha adoptado la cláusula social en el nuevo SGP, considerado como instrumento de la política de cooperación para el desarrollo, otorgando los beneficios suplementarios a los PVD que respetan los convenios de la OIT establecidos a nivel multilateral.

En lo relativo a la adopción de una cláusula medioambiental, actualmente existen algunas hipótesis a nivel de la OCDE y del GATT. La Comisión participa en la discusión y

apoya "los esfuerzos para lograr el establecimiento y la aplicación efectiva de criterios para proteger el medio ambiente que salvaguarden los principios fundamentales del GATT, y en particular la no discriminación" (Comisión de la CE, 1994, pág. 34). También en este caso la UE ha introducido en el nuevo SGP una cláusula medioambiental, que aplica normas establecidas a nivel multilateral.

El problema surge porque la inclusión de las cláusulas social y medioambiental en el SGP, que representa para la UE un instrumento de cooperación al desarrollo, aumenta el peso de la condicionalidad política y social europea sobre los PVD sin tomar en cuenta la posibilidad de establecer condicionantes recíprocas entre los que deberían ser socios, según el enfoque de los contratos de desarrollo <sup>166</sup> (Emmery, 1989 y Adams, 1991). Se recuerda, en efecto, que las políticas de cooperación para el desarrollo existentes en Europa han aumentado sus condicionamientos, contemplando el desarrollo sustentable, el desarrollo participativo, la defensa de los derechos humanos, la democratización de los regímenes políticos.

Otro aspecto que tendrá cada vez más importancia para la política comercial de la UE es el establecimiento a nivel multilateral de reglas **anti-trust** de salvaguardia de la competencia. En efecto, la multiplicación de las alianzas estratégicas y la formación de nuevos oligopolios globales, pueden acarrear el desarrollo de carteles y posiciones de dominio a nivel mundial <sup>167</sup>.

La Comisión señala que las dificultades que la industria europea encuentra en algunos mercados globales como los de la electrónica y de la IT, en los cuales la situación competitiva internacional es "especialmente preocupante, son el resultado del nivel de concentración de la producción mundial y de la existencia de barreras a la entrada" (Comisión de la CE, 1991a, págs. 8 y 9). En este caso, la política comercial debería ampliar su competencia favoreciendo la definición de medidas **anti-trust** a nivel global.

Según la Comisión, el planteamiento del GATT ha considerado hasta ahora sólo los obstáculos introducidos por las administraciones públicas. En efecto, en cada uno de los países existen situaciones de monopolio, normas de protección de oligopolios nacionales, y programas de ayuda estatal dirigidos a algunos sectores industriales que impiden la entrada de bienes y servicios de competidores internacionales. La aplicación del principio del libre comercio implica por lo tanto un fortalecimiento de la política de la competencia en los distintos países. Sin embargo, en la OMC se deberían negociar también las reglas multilaterales de vigilancia para contrarrestar el peligro de formación de carteles y posiciones de dominio en los mercados a nivel global, así como de "eliminación de estructuras y comportamientos del sector privado que representen barreras al comercio" (Comisión de la CE, 1993c, pág. 113).

La Comisión tiene la intención de intensificar sus acciones para tener acceso a los mercados de terceros países. Dichas acciones incluyen aspectos de vigilancia que pueden provocar sanciones y a la vez elementos de colaboración mutua. Una acción de la política de competencia industrial de la UE prevé la creación de una base de datos sobre los obstáculos que las empresas europeas encuentran en los mercados externos. Otra acción está dirigida a la

---

<sup>166</sup> "Las principales características de los Contratos de Desarrollo son la globalidad, la característica del largo plazo, fundada sobre un contrato y en consecuencia sobre la condicionalidad recíproca (...) la reciprocidad en el sentido de una garantía sobre el comercio internacional, el acceso a los mercados, las inversiones internacionales, los créditos y la ayuda por un largo período". (Adams, 1991).

<sup>167</sup> Por otra parte, las empresas europeas están interesadas en crear alianzas estratégicas para mejorar su capacidad competitiva a nivel mundial, lo que puede ocasionar posiciones dominantes al interior del Mercado Único. La Comisión reconoce el fenómeno de la globalización de la competencia y autoriza dichos acuerdos de cooperación aun si limitan la competencia en el MU.

constitución de un mecanismo de evaluación industrial: la Comisión, en colaboración con los terceros países interesados, debería identificar las causas de los resultados económicos insuficientes obtenidos por las industrias europeas que tienen un fuerte potencial competitivo, para así poner en marcha actividades de corrección de las fallas.

En lo que respecta a las barreras no tarifarias utilizadas oficialmente para proteger a la industria de la competencia desleal, se ha identificado un nuevo problema que debe afrontar la UE y que dice relación con la redefinición de las medidas de defensa comercial, y en particular del **anti-dumping**. En efecto, en algunos casos, la adopción de dichas medidas puede tener efectos negativos cuando repercuten sobre las industrias europeas que han internacionalizado su producción en terceros países. Se debería, por consiguiente, mejorar la capacidad selectiva de los instrumentos de defensa. Por otra parte, está prevista la continuación de una lucha tenaz contra el fraude, "en particular en lo que concierne el origen de los productos —productos de alta tecnología y textiles—, mediante el recurso a métodos modernos de detección —detección electrónica" (Comisión de la CE, 1994, pág. 36).

Se señala también la necesidad de adoptar acciones de salvaguardia más eficaces y transparentes, y con plazos que permitan la reestructuración industrial. Estas medidas deberían ser tomadas por todas las partes comprometidas y no unilateralmente.

Por último, otras medidas suplementarias que se pueden considerar como parte integrante de la nueva política comercial de la UE, son aquellas relacionadas con el objetivo de desarrollar la cooperación industrial a nivel internacional. El objetivo establecido es el de "facilitar el fortalecimiento de la presencia de la industria de la UE en los mercados geográficos con fuerte crecimiento sobre la base de la explotación de intereses mutuos" (Comisión de la CE, 1994, pág. 29). Por lo tanto, se toman en consideración todas las relaciones económicas posibles: intercambio de bienes y servicios, redes de subcontratación, desarrollo del comercio intra-sectorial, IED, nuevas formas de internacionalización, cooperación tecnológica y científica. El documento de la Comisión sobre la política de competencia indica explícitamente los socios geográficos y los contenidos de la cooperación industrial.

## **6. Las preferencias geográficas de la política de competencia industrial**

Desde el punto de vista de la potencialidad de desarrollo de las relaciones económicas internacionales, para la UE es evidente la prioridad de la región asiática como también de América Latina, considerando tanto el aumento significativo de las exportaciones europeas ocurrido recientemente —hacia el Mercosur, en particular— como los aspectos estratégicos de la creación del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (NAFTA). En efecto, el Libro Blanco indica como altamente prioritarios precisamente a Asia y la región latinoamericana (Comisión de la CE, 1993c, pág. 114).

Sin embargo, aspectos políticos y de seguridad social imponen a la UE tomar en cuenta otras regiones geográficas y en particular las más vecinas: Europa Central y Oriental y el Mediterráneo del Sur.

La Comisión continúa considerando como fundamental la política de preferencias regionales hacia los países limítrofes. La Comisión señala que "es necesario fortalecer y valorizar el potencial económico de las áreas geográficas con las cuales la UE tiene sólidas relaciones por razones históricas y culturales:



1. Favorecer la especialización internacional entre la UE, los países de Europa Central y Oriental, Rusia y los demás países de la Comunidad de los Estados Independientes, como también con los países del Mediterráneo.
2. Iniciar una reflexión estratégica sobre las necesidades específicas de estos países y sobre la adaptación de la producción industrial a la satisfacción de las demandas locales y no solamente al aumento de las exportaciones.
3. Favorecer los intercambios al interior de esta gran zona, no solamente entre la UE y cada país, sino apoyando la apertura recíproca de los países entre ellos, a fin de garantizar economías de escala significativas para las producciones locales.
4. Identificar con estos países, así como lo ha dispuesto el Acuerdo NAFTA, las reglas de origen comunes que refuerzan la cooperación y la integración económica al interior de la zona, como también las cláusulas para impedir el **dumping** social o medio ambiental, para evitar la aparición de tendencias proteccionistas" (Comisión de la CE, 1994b, pág. 34).

A pesar de la preferencia que la UE continúa otorgando a las zonas geográficas limítrofes y más cercanas, las motivaciones económicas estratégicas —inserción europea en los mercados dinámicos— impelen a la UE a aumentar su cooperación industrial con América Latina y Asia. Desde el punto de vista de la cooperación industrial, la Comisión divide los socios geográficos en tres zonas: países de Europa Central y Oriental, América Latina, Mediterráneo y Asia.

En lo que se refiere a los PECO, se prevé una comunicación de la Comisión que establecerá el nuevo marco de referencia, dando gran importancia a su inclusión en la UE y en la economía mundial. Durante la cumbre del Consejo, en Essen, la UE previó, sin indicar un plazo temporal, la entrada de los PECO en la Comunidad. Se establecen acciones tales como: promoción de ingeniería financiera para garantizar parcialmente las inversiones y la concesión de asistencia financiera en el mediano plazo, y para integrar las subvenciones del programa PHARE y los préstamos del BERD y del BEI; desarrollo de técnicas de ingeniería financiera y de compensación para facilitar la cooperación económica y el intercambio de tecnologías, en particular en los sectores del transporte, telecomunicaciones y energía; legislación y certificación de los productos según normas aceptadas a nivel internacional y en la UE; aplicación de las iniciativas previstas en la carta europea de la energía en cuanto a la realización de inversiones para el desarrollo del potencial energético de los PECO y el mejoramiento de la seguridad del abastecimiento de la UE.

En el caso de América Latina y el Mediterráneo, se prevé el fortalecimiento de los instrumentos de cooperación industrial ya existentes. En particular, se hace referencia al desarrollo de la cooperación tecnológica, especialmente en el campo de la tecnología avanzada; a la participación en el Cuarto programa marco de ID y en los programas para la realización de la sociedad de la información, y a la creación de redes empresariales, promoviendo instrumentos como el ECIIP y los préstamos del BEI.

Finalmente, la cooperación industrial con los países de Asia se basa en la experiencia del diálogo que la UE ha comenzado con Japón y que considera la identificación de proyectos específicos con intereses recíprocos, como el relacionado con los "componentes y piezas para la electrónica de consumo" (Comisión de la CE, 1994, pág. 32). Se prevén acciones de desarrollo de proyectos de cooperación industrial en los sectores de componentes de automóviles y de máquinas para oficina; proyectos de cooperación tecnológica y científica, como los relacionados con el sector de la producción automatizada y con la ingeniería de formación con China, y proyectos de formación y transferencia de técnicas y conocimientos.

## 7. Ambigüedades e incoherencias de la política estratégica de competencia global de la UE

Después del examen de la nueva política de competencia industrial y de la política comercial de la UE, se observan algunas ambigüedades e incoherencias que reflejan la complejidad de las problemáticas y los compromisos que la Comisión debe asumir, considerando objetivos a veces contradictorios —política externa de seguridad *versus* política estratégica de competencia global.

En primer lugar, se observa una ambigüedad fundamental entre el compromiso oficial de la UE con una política comercial multilateral y de libre comercio, y la adopción efectiva de una política de competencia y comercial estratégica. La política comercial estratégica puede definirse como la promoción deliberada y concertada de acciones públicas y privadas que persiguen una estrategia de desarrollo de relaciones industriales con socios privilegiados. Esta política no respeta el principio de la neutralidad multilateral o de la no discriminación del comercio. En el caso de la política de competencia de la UE resalta claramente la prioridad que se confiere al desarrollo tecnológico de la industria europea, a través del apoyo que la Comisión brinda a los proyectos de ID, de realización de la sociedad de la información y de cooperación industrial con socios privilegiados.

En segundo lugar, se advierte una ambigüedad de la política comercial de la UE cuando es utilizada simultáneamente como instrumento de la política externa de seguridad y de la política estratégica de competencia global. Por una parte, continúa la política de privilegio de la UE hacia los socios limítrofes. En los últimos años, las preocupaciones políticas y sociales motivan las acciones de tratamiento comercial preferencial y de cooperación industrial con los PECO y los países del Mediterráneo del Sur. Por otra parte, la confrontación económica mundial incita a la UE a alcanzar una posición de mayor importancia en los mercados más dinámicos de Asia y también de América Latina. Por consiguiente, a las motivaciones políticas y sociales se agregan las económicas para la concesión de preferencias a socios importantes, como por ejemplo el Mercosur. En efecto, la Comisión propuso la realización de un acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica con el Mercosur, que prefigura en el largo plazo la creación de una zona de libre intercambio. Asimismo, cabe señalar el comienzo de un diálogo con México para evitar que su entrada en el NAFTA se traduzca en acciones de discriminación del comercio europeo.

Finalmente se señala que, en base a estas nuevas acciones europeas, se podría elaborar una pirámide de los privilegios de la política comercial comunitaria a nivel latinoamericano. En efecto, las nuevas motivaciones estratégicas europeas promueven el Mercosur y México a un estadio de preferencia más elevado, les siguen los países del Pacto Andino y del Mercado Común Centroamericano (MCCA) con el Super-SGP, y luego los restantes países latinoamericanos.

En tercer lugar, se subraya la incoherencia existente entre la política de aumento de la competitividad del espacio europeo y las reglas multilaterales en el campo de las relaciones entre comercio e inversiones (las MIRC). En efecto, un objetivo claro de la política de competencia estratégica es el de favorecer el desarrollo industrial del espacio europeo, dirigido especialmente a la búsqueda de nuevos empleos. "Es necesario lograr que la Unión Europea represente un lugar de producción atractivo para las inversiones, incluyendo las procedentes de terceros países" (Comisión de la CE, 1994, pág. 14). Dicho objetivo, que prevé la adopción de medidas públicas para crear un ambiente favorable a la entrada de capitales y tecnologías externas, es incoherente con las negociaciones sobre las MIRC que prevén el establecimiento de normas comunes, dirigidas no sólo a liberalizar la entrada de los capitales, sino también a evitar una competencia entre los gobiernos que distorsione la distribución de los flujos de IED.

Es evidente que el empeño de la UE por favorecer su propio espacio no es comparable con las posibilidades de los PVD, por ejemplo de los países del Mercosur, para volver atractivos sus mercados. Las nuevas infraestructuras de IT, la creación de espacios adelantados de ID y la existencia de recursos humanos con elevada educación, constituyen las nuevas ventajas competitivas que la UE desea promover para atraer inversiones. Es claro que ello crea una competencia no equilibrada con lo que pueden ofrecer los países latinoamericanos. Por consiguiente, se requiere un mayor esfuerzo de formulación y aplicación de reglas equitativas a nivel multilateral, o una mayor cooperación para el desarrollo y progreso industrial, a fin de compensar el desequilibrio y permitir también a los mercados de los PVD alcanzar un grado de competencia capaz de atraer flujos de inversiones y conocimientos.

En cuarto lugar, se observa una ambigüedad entre la adopción de una política industrial sectorialmente selectiva y una horizontal (Comisión de la CE, 1991a, pág. 10). Como se vio anteriormente, la Comisión considera que "la Comunidad debería reflexionar sobre su interés industrial de largo plazo" (Comisión de la CE, 1991a, pág. 8), lo que implica la identificación de industrias estratégicas. Sin embargo, también prevé la adopción de medidas horizontales de apoyo a la totalidad de las industrias. Efectivamente, parece que son los gobiernos con los representantes de los sectores industriales estratégicos los que fijan el interés industrial de largo plazo de la Comunidad, tal como lo demuestra el documento "Europa y la sociedad de la información global", presentado al Consejo Europeo por el Grupo Bangemann.

## 8. La crítica a la lógica de la competencia global

Para concluir, se señala la crítica que está surgiendo sobre el concepto de la competencia global. En efecto, la adopción "absolutista" de este concepto puede generar riesgos para la estabilidad y seguridad de las relaciones económicas internacionales. Aunque la UE haya incluido elementos de cohesión social y geográfica y de sustentabilidad del medio ambiente en el concepto de la competitividad global, subsiste el hecho de que la competencia no representa sólo una norma básica del libre intercambio, sino el objetivo del nuevo "complejo gobiernos-sectores industriales estratégicos" en la tríada. Esta tesis la sustentan los resultados de las investigaciones del programa FAST (Forecasting and Assessment in Science and Technology) de la UE (Muldur y Petrella, 1994). Ricardo Petrella, jefe del programa FAST, menciona entre los supuestos principales para los escenarios futuros de los próximos veinte años que "con la intensificación de la globalización de la investigación, tecnología y economía, (...) las guerras y los acuerdos de cooperación industriales marcarán el proceso relativamente estable de la triadisación". Además, "las áreas prioritarias de la agenda global de la Ciencia y Tecnología se identificarán en términos de sus contribuciones esperadas a la competencia económica e industrial de las empresas locales o regionales" (Petrella, 1994).

En el concepto de competencia global, la UE intenta compatibilizar dinámicas diferentes y complejas. Sin embargo, el objetivo o instrumento de la competencia no puede por sí solo incluir y resolver todos los fenómenos económicos y sociales futuros. El concepto de competencia global es en realidad limitado, y a su vez fuente de problemas sociales y políticos. Efectivamente, si la competencia estimula el desarrollo de la ID, la revolución tecnológica y las relaciones entre la tríada, "el resultado principal será una nueva ola de desempleo en los Estados Unidos, Europa y en menor medida en Japón y en los pequeños dragones de Asia Oriental (...) y los nuevos flujos de inmigraciones desde Europa Oriental y Africa del Norte y Central (...). Por otra parte se ampliará la marginalización de las áreas pobres y subdesarrolladas, marginalizadas y excluidas" (Petrella, 1994).

"Con tensiones sociales en casa y tensiones políticas internacionales concentradas especialmente alrededor de las fronteras de la Comunidad, los ciudadanos europeos aceptarán difícilmente el precio a pagar por el liderazgo mundial. Por consiguiente, Europa tiene el interés de hacer todo lo posible para disminuir el ritmo de esta carrera miedosa y de contribuir a modificar el proceso de globalización en una dirección más creativa y menos destructiva" (Muldur, 1994).

A la competencia se debe agregar el instrumento de la cooperación para garantizar la seguridad política, económica, social y del medio ambiente a nivel global (los denominados **global commons**). "La Globalización requiere un nuevo sistema y orden mundial regulado, basado sobre el principio de los **global commons**, la promoción del interés público global y el desarrollo de una gobernabilidad política global" (Petrella, 1994).

Además, partiendo de otros argumentos, Krugman critica la retórica de la competencia:

"1. La idea de que los logros económicos de un país están fuertemente determinados por su éxito en los mercados mundiales, es sólo una hipótesis y no necesariamente una verdad. Y esta hipótesis está errada.

2. La obsesión de la competencia no es sólo un error sino que es peligrosa porque acarrea políticas distorsionadas y amenaza el sistema económico internacional" (Krugman, 1994, pág. 30).

La idea es errónea, dado que los datos demuestran que el nivel de vida de los países de la triada, y especialmente de los Estados Unidos y Europa, continúa estando determinado principalmente por la productividad interna y no por la productividad de los competidores. Además, las naciones no son como las empresas que compiten entre ellas, porque éstas son al mismo tiempo proveedores y clientes para muchos productos, con especializaciones inter e intra-sectoriales.

Basándose en estas premisas erróneas, las políticas industriales pueden favorecer a empresas que en realidad no son estratégicas, y, además, la obsesión de la competencia trae consigo una percepción conflictiva de las relaciones internacionales. Por otra parte, si un país no logra un elevado nivel de competencia, "el diagnóstico sugiere que es mejor cerrar las fronteras que dejar a los extranjeros la conquista de los trabajos con elevados salarios y de los sectores con alto valor agregado" (Krugman, 1994, pág. 42). Por consiguiente, se adoptan medidas unilaterales de defensa comercial contra las prácticas definidas como desleales —y que en realidad tienen fines proteccionistas—, y se apoya a las industrias estratégicas con ayudas públicas a la ID con fines neo-mercantilistas.

Por lo tanto, si bien por una parte la nueva política de competencia estratégica de la UE constituye una novedad interesante para los mercados dinámicos de América Latina porque refleja la voluntad europea de estimular las relaciones económicas con nuevos acuerdos y acciones de cooperación industrial, por otra, acarrea el peligro de un mayor recurso a medidas de defensa comercial cuando las relaciones se vuelven conflictivas.

En suma, la crítica a la obsesión de la competencia permite destacar el papel importante de la diplomacia, no sólo para resolver los conflictos económicos bilaterales, sino especialmente para lograr un consenso en las instituciones multilaterales (OMC) sobre las nuevas normas que regularán el comercio internacional y los aspectos conexos —inversiones, propiedad intelectual, política de competencia—, a fin de reducir el riesgo del recurso estratégico a medidas de defensa comercial y para identificar con la UE acciones de cooperación para el desarrollo de los **global commons** sociales y del medio ambiente.

## II. LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA <sup>168</sup>

### A. LA PROMOCIÓN DEL COMERCIO

#### Las experiencias de Colombia, Chile y México

Como casos de países que cuentan con amplia experiencia en el desarrollo de la promoción de exportaciones en la región y que disponen, a la vez, de servicios comerciales especializados en el exterior dentro de un sistema organizado, se presentan las situaciones de Colombia, Chile y México.

Se comenta su relación comercial con la Unión Europea y posteriormente se exponen sucintamente las experiencias de cada país. Al examinarlas se consideran la organización institucional y los instrumentos de fomento para la promoción de las exportaciones, y se analizan las acciones de apoyo al sector exportador.

En el caso de Colombia, se subraya la existencia del Ministerio de Comercio Exterior como una forma más integral y coordinada de abordar la problemática del proceso de comercio exterior. Se enumeran los instrumentos de promoción de las exportaciones y se destaca la acción de Proexport, que en definitiva es la entidad que presta los servicios que requiere el sector exportador.

Se estima que Colombia es el país de más larga experiencia y mayor éxito en la promoción de exportaciones menores.

En el caso de Chile, junto con presentar los instrumentos de promoción de las exportaciones y las entidades participantes en el proceso de desarrollo de éstas, se hace notar la experiencia de PROCHILE como el principal organismo de la promoción comercial, destacándose los éxitos conseguidos, particularmente en la diversificación de productos, y mercados, y el creciente número de exportadores.

---

<sup>168</sup> Este capítulo corresponde al capítulo IV del documento preparado por el señor Esteban Tomic, con la asistencia del señor Rodolfo Hoffmann, para la CEPAL: "El papel de las cancillerías latinoamericanas en la promoción y desarrollo de las relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea" (Tomic, 1995).

En cuanto a México, se señala en especial la acción de Secofi y Bancomext, entidades que se complementan satisfactoriamente en el campo del comercio exterior. El sistema mexicano es el único que ha logrado reunir en un solo organismo las funciones de promoción y financiamiento de las exportaciones. También se enumeran los mecanismos de promoción de exportaciones.

A modo de conclusión general, se pueden anotar varios comentarios sobre las experiencias de los casos tratados.

a) Sólo Colombia cuenta con un Ministerio de Comercio Exterior, definiendo así la prioridad de esta materia en una política nacional de desarrollo para asegurar una conveniente inserción internacional del país.

Además, esta fórmula permite ejecutar las acciones de política externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que dicho Ministerio trata los temas económicos en términos generales dentro del esquema político.

Esto requiere una estrecha vinculación de lo político con lo económico, exigiendo una adecuada y fluida coordinación entre ambos Ministerios.

b) En los tres casos expuestos se cuenta con oficinas comerciales especializadas en el exterior, que desarrollan funciones específicas en los aspectos de promoción comercial para dar un apoyo efectivo a la acción de los agentes exportadores.

No cabe duda que ello ha contribuido al desarrollo de las ventas externas de dichos países, si bien aún se observan imperfecciones y vacíos en dichos esquemas. Con todo, ya existe una senda que habrá que perfeccionar.

c) México presenta una experiencia interesante para asegurar la coordinación entre los sectores público y privado. En la organización institucional del comercio exterior cuenta con la llamada Compex (Comisión mixta para la promoción de exportaciones), donde se llegan a conectar acciones entre ambos sectores. Trabaja en tres ámbitos: gestoría de problemas específicos, instrumentación de medidas de promoción, y desarrollo de proyectos concretos de exportación.

Este organismo sirve al empresariado para presentar los problemas y obstáculos que enfrentan en sus acciones de exportación, lo que ayuda a lograr una fluidez en el proceso.

d) En el esquema de PROCHILE destaca la organización sobre la base de la red externa y la red interna, que permiten la vinculación con todas las empresas exportadoras, tanto para recibir la información comercial adecuada como para lograr el acceso de nuevos productos chilenos a los mercados.

También hay que subrayar la acción y funciones que cumplen los comités de exportación, donde se trabaja directamente con empresas privadas afines, de un sector o rubro, para abordar y definir acciones de promoción de exportaciones en beneficio de las empresas participantes.

Si bien se han obtenido resultados positivos y se cuenta con la infraestructura organizativa para desarrollar acciones de promoción comercial, las experiencias de estos países presentan aún vacíos y limitaciones.

Cabe mencionar, entre ellos, la escasez de recursos presupuestarios asignados a las entidades o acciones de promoción comercial; la carencia de personal especializado; la ausencia de sistemas organizativos que operen sobre la base de programación y evaluación de resultados, y la falta de coordinación entre los sectores público y privado, como asimismo al

interior de estos sectores. También se puede mencionar la falta de incorporación al desarrollo exportador de la pequeña industria, pese a que siempre se menciona como tema de preocupación.

Por último, en el esfuerzo de promoción de las exportaciones y el comercio hay elementos adicionales que no son propios de estas políticas, pero que sí son indispensables para lograr buenos resultados. Es el caso de la infraestructura vial y portuaria, que facilita el transporte de mercaderías, y que en algunos puntos geográficos constituye una limitante significativa.

f) En los casos examinados no aparece con nitidez la prioridad otorgada a la inserción económica internacional.

En muchas oportunidades, la creación de nuevas corrientes de comercio queda en manos de embajadas dinámicas o de oficinas comerciales que han encontrado oportunidades convenientes de mercado, o de empresarios con iniciativa que buscan en nuevos mercados otras posibilidades de exportación.

Pareciera no existir una acción orgánica en cuanto a detectar las opciones de promoción comercial, en determinados mercados o para ciertos productos. Según aparezcan las oportunidades comerciales surgen las iniciativas de acción de los sectores exportadores.

Ello envuelve el peligro de conquistar mercados para enseguida descuidarlos, especialmente cuando la oferta exportable es limitada.

g) Como es natural, los comentarios generales presentados se dan en relación con distintas áreas geográficas, sea que se trate de las relaciones comerciales con la Unión Europea o con el mercado asiático. Por ello resulta de interés afinar con los organismos respectivos de la Unión Europea materias o rubros específicos de promoción comercial, de modo que en el nuevo esquema de relaciones birregionales que se propicia, puedan orientarse las acciones de los agregados comerciales o de las oficinas especializadas de la región, o de los servicios exteriores.

En esta etapa es conveniente elaborar un marco que identifique los sectores y temas de interés y de beneficio mutuo donde se puedan insertar acciones, por ambas partes, encaminadas a lograr resultados comerciales y económicos que fortalezcan la relación bilateral.

Algunas entidades europeas pueden contribuir con mucho apoyo a la acción de las oficinas comerciales latinoamericanas o de los servicios exteriores, con asistencia de información comercial y técnica, y de recursos financieros, para robustecer la dinámica del comercio y reencontrar el mercado europeo.

## COLOMBIA

### 1. Breve presentación de la evolución de las exportaciones y del proceso de promoción comercial de Colombia

a) *Evolución de las exportaciones*

Colombia está entre los países de la región que han dado pasos para reactivar el crecimiento de la economía. En 1993 el PIB tuvo un aumento de 4.9%, nivel que fue algo superior al registrado en el año anterior. Esta expansión de la economía se consiguió con una

disminución de la inflación. También en 1994 el producto experimentó un crecimiento importante del orden del 5% <sup>169</sup>.

Las exportaciones aumentaron principalmente por la expansión comercial del petróleo y las ventas externas de productos no tradicionales.

Cabe señalar que en el curso del año 1992 los subsidios a las exportaciones se redujeron, lo que condujo a que las exportaciones no tradicionales disminuyeran el ritmo de expansión que habían logrado en años anteriores.

Se dispone de estadísticas de exportación que destacan una tendencia al alza para luego presentar un estancamiento en el cuatrienio 1990-1993, con un nivel de valor exportado del orden de los 7 000 millones de dólares, aproximadamente. En 1994 se registra un crecimiento importante en el valor de las exportaciones.

El cuadro 60 muestra la evolución y estancamiento anotados, junto a la expansión del año 1994.

Las exportaciones colombianas presentan una acentuada transformación de su estructura a lo largo de las últimas décadas. A principios de los años 50 se exportaban prácticamente sólo dos productos: café y petróleo.

Más tarde, en la década de los 70 y años posteriores, se logró una diversificación de productos, acompañada de un notable incremento de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas.

Los antecedentes estadísticos del comercio exterior revelan el dinamismo mostrado por las exportaciones no tradicionales, llamadas también menores. Algunas cifras indican que estas exportaciones menores, —industriales y agrícolas— se duplicaron entre 1985 y 1990. Entre ellas figuran: productos de la pesca, extracción de madera, industria de bebidas, tabacos, textiles, prendas de vestir, industria del cuero, calzado, papel, productos químicos, metálicos, etc.

Dentro de las exportaciones no tradicionales colombianas, destaca el crecimiento de los subsectores de confecciones, cuero y calzado. También alcanzan niveles significativos las ventas externas del sector textil, del papel, de productos de la industria química y de las artesanías.

La composición de las exportaciones durante los últimos años se puede visualizar en el cuadro 61.

Dos hechos revelan esas cifras: la importancia que adquieren y el ritmo de expansión de las exportaciones no tradicionales que se agrupan en el rubro "Otros", y la pérdida de relevancia del café y del petróleo, si bien todavía mantienen valores exportados importantes. Con todo, en 1994 las exportaciones de café registraron un gran repunte.

El rubro "Otros" presenta una incidencia de 38%, 47%, 49%, 53% y 47% del valor total exportado, en los años respectivos del quinquenio 1990-1994.

---

<sup>169</sup> Datos de la CEPAL.



Cuadro 60  
**EXPORTACIONES DE BIENES**  
 (Millones de dólares, FOB)

	Años
1988	5 343
1989	6 029
1990	7 079
1991	7 508
1992	7 285
1993	7 429 *
1994	8 925

Fuente: CEPAL

\* Estimación del Ministerio de Comercio Exterior para 1993.

Cuadro 61  
**EXPORTACIONES DE COLOMBIA**  
 (En millones de dólares, FOB)

Rubros	1990	1991	1992	1993 *	1994 *
Café	1 399	1 324	1 270	1 140	2 128
Otras exportaciones	5 680	6 184	6 015	6 289	6 796
- Petróleo y derivados	1 951	1 461	1 440	1 323	1 614
- Carbón	545	630	551	567	562
- Ferroníquel	146	143	120	102	91
- Oro	374	409	363	313	335
- Otros	2 664	3 531	3 541	3 984	4 195
Valor exportado	7 079	7 508	7 285	7 429	8 925

Fuente: Banco de la República de Colombia, tomado de la CEPAL.

\* Datos de la balanza de pagos, Banco de la República, y cálculos de Fedesarrollo.

Respecto al destino de las exportaciones, específicamente hacia la Unión Europea, las estadísticas señalan una tendencia ascendente hasta el año 1990, a partir del cual se experimenta un descenso anual hasta 1993, último año para el cual se dispone de cifras.

La participación de la Unión Europea en el valor total de las exportaciones fue de 30% en 1990, 25% en 1991, 26% en 1992 y de 23% en 1993 <sup>170</sup>. El Grupo Andino y los Estados Unidos han cobrado mayor importancia como destinos, de acuerdo a los datos de exportaciones según zonas económicas <sup>171</sup>.

El mismo fenómeno afecta a los otros países cuyas experiencias de promoción se comentan, ya que también presentan deterioros en la cuota de participación de mercado de la Unión Europea en el total exportado.

Como se sabe, Colombia ha sido uno de los países pioneros de la región en la aplicación de sistemas de promoción a las exportaciones. Dentro de América Latina es el país de más larga experiencia en estas materias. Hay que subrayar que desde finales de los años 50 hasta el momento actual, Colombia ha mantenido políticas de promoción de exportaciones orientadas a incentivar el desarrollo de su comercio de exportación. El llamado Plan Vallejo marca el inicio de dichas políticas <sup>172</sup>. Su aplicación data de la década de 1960 y consistía en la exención del pago de los derechos de aduana a los insumos incorporados a los productos exportados.

Desde entonces se han introducido variadas modificaciones y ajustes en los sistemas de promoción, obteniéndose resultados positivos en la promoción de las exportaciones menores.

Colombia ha ido acumulando experiencias de todo tipo en estas materias, y ha incentivado de un modo permanente la formación de una conducta exportadora que ha ido tomando cuerpo en el empresariado colombiano. Aún queda mucho por hacer, pero el país ya ha trazado una senda en este campo que se puede apreciar como positiva. De hecho, se ha conseguido una acentuada modificación de la estructura de exportación y se ha logrado un dinamismo en las exportaciones no tradicionales o menores. Las ventas externas alcanzan a un mayor número de mercados, y se observa un incremento persistente en los valores exportados.

En la actualidad el esquema de promoción del comercio se inscribe en la denominada Ley marco de comercio exterior, del año 1991, que introdujo modificaciones sustantivas en la organización institucional y normativa de este sector. La legislación indicada es consecuente con la aspiración de modernizar e internacionalizar la economía colombiana. También posibilita un manejo ágil y eficiente del comercio exterior del país.

b) *Organización institucional, instrumentos de fomento y mecanismos de apoyo a las exportaciones*

El país cuenta con variados instrumentos de promoción de exportaciones, y con un Ministerio de Comercio Exterior como entidad que dirige y ejecuta la política en este campo.

**Consejo superior de comercio exterior**

La Ley marco de comercio exterior crea este organismo asesor del gobierno para todos aquellos aspectos que se relacionan con el comercio exterior del país. Está encargado de

<sup>170</sup> Cifras del Ministerio de Comercio Exterior.

<sup>171</sup> Cifras del Ministerio de Comercio Exterior.

<sup>172</sup> Los sistemas especiales de importación/exportación se establecieron en el Decreto 444, de 1967.

formular la política general y sectorial del comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, y coordinarla con las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y arancelaria.

El Consejo está integrado por el presidente de la República, varios ministros —entre otros, los de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores—, el jefe del Departamento Nacional de Planificación, el gerente general del Banco de la República, el director de Aduanas y el presidente del Banco de Comercio Exterior.

### **Ministerio de Comercio Exterior**

Es el organismo encargado de dirigir, asesorar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior, en concordancia con los planes y programas de desarrollo. La creación de este nuevo organismo posibilita que sus decisiones políticas se apoyen en un proceso permanente de consulta y coordinación entre el gobierno y el sector privado. La entidad desempeña un papel importante para allegar información oportuna sobre la evolución de los mercados internacionales y acerca de la definición de políticas sobre servicios de apoyo al comercio exterior, como ser financiamiento, seguros y transporte.

Con este organismo que centraliza las materias de comercio exterior se espera disminuir las trabas administrativas que inhiben las exportaciones.

Su estructura organizativa es la siguiente:

- Dirección General de Programación, Coordinación y Política de Comercio Exterior.
- Dirección General para el Desarrollo del Intercambio Comercial.
- Dirección General de Negociaciones.

Asimismo, se dispone de oficina jurídica, de comunicaciones, de planeación y de evaluación de gestión e informática, además de órganos de coordinación, asesoramiento y decisión.

### **Banco de Comercio Exterior (Bancoldex)**

La Ley marco de comercio exterior creó el Banco de Comercio Exterior, como una institución financiera vinculada, adscrita, al Ministerio de Comercio Exterior, fijando el inicio de sus actividades para el 1 de enero de 1992. La nueva institución corresponde a la transformación del anterior Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), que terminó su operación el 31 de diciembre de 1991. El Banco asumió a todos los derechos y obligaciones del Fondo, asegurando la continuidad de sus funciones.

Así, el Bancoldex es el encargado de ejercer las funciones de promoción de exportaciones. Su objetivo es financiar en forma principal, pero no exclusiva, las actividades relacionadas con la exportación.

La separación de los servicios, que antes facilitaba Proexpo en una rama financiera a cargo del Banco y otra no financiera a cargo de Proexport, ha constituido una decisión beneficiosa ya que se ha logrado una mayor especialización en estas funciones.

### **Proexport**

Es una entidad de prestación de servicios que apoya al sector exportador con labores de asesoría y de información comercial y de mercados, para fomentar el desarrollo de las exportaciones. Opera desde octubre de 1993, y ha establecido una serie de servicios que entrega al exportador de manera directa o a través de las "Unidades de exportación", organizaciones similares a los Comités de exportación que operan en Chile.

Cuenta con trece oficinas comerciales en el exterior, las que operan como oficinas de servicios a los exportadores. Proporcionan las condiciones básicas para efectuar negocios fuera del país.

Proexport ha creado los servicios de información de mercados y de inteligencia de mercados. También cuenta con el Programa de ferias, que incluye la participación de Colombia en un gran número de eventos internacionales que permiten promover los productos de exportación en el exterior.

En la actualidad la prestación de servicios de Proexport se localiza en Bogotá y parcialmente en Medellín, situación que dificulta la difusión. Se han realizado acuerdos con cámaras de comercio regionales para distribuir sus servicios.

En el largo plazo, las oficinas de Proexport deben limitarse a: orientar a los exportadores acerca de los servicios privados disponibles en el mercado local, proporcionar información sobre un número limitado de productos, y ofrecer una infraestructura básica a técnicos contratados por el sector privado <sup>173</sup>.

#### **Fondo fiduciario de promoción de exportaciones**

Está prevista la creación de un fideicomiso de promoción que actuará como entidad independiente y asumirá las funciones de fomento.

A continuación se presentan los incentivos tributarios, aduaneros y financieros de fomento de las exportaciones.

##### a) *Incentivos fiscales*

— Certificados de reembolso tributario (CERT).

Son documentos al portador, libremente negociables que emite y entrega el Banco de la República. Se define este instrumento como una devolución de impuestos indirectos. Pueden ser utilizados para el pago de impuestos sobre la renta y complementarios, gravámenes arancelarios, impuestos a las ventas, y otros impuestos, tasas y contribuciones.

— Impuestos directos.

Se contempla la devolución de impuestos internos directos.

— Impuestos indirectos.

La exportación está exenta del IVA. Igualmente está exenta de cualquier gravamen departamental o municipal.

##### b) *Incentivos aduaneros*

— Gravámenes a la exportación.

Las exportaciones no tradicionales están exentas.

— Plan Vallejo: sistemas especiales.

Los sistemas especiales permiten la introducción de materias primas, insumos, bienes de capital con exención total o parcial de gravámenes, para ser utilizados en la producción de bienes destinados a su venta en el exterior.

— Reintegro de derechos de aduana (**draw-back**)

---

<sup>173</sup> Tomado del Plan de acción exportadora, documento del X Congreso Nacional de Exportadores.

Este mecanismo aduanero de devolución de los gravámenes y derechos a la importación está contemplado en el sistema de promoción de Colombia.

— Reposición de materias primas.

Este instrumento permite importar materias primas libres del pago de gravámenes, a fin de reponer las que se hubieran importado sujetas al pago de aranceles.

— Zonas francas.

Definidas como áreas extraterritoriales, constituyen un instrumento de promoción e incremento del comercio exterior, y en particular de las exportaciones.

c) *Incentivos financieros*

— Línea de crédito para operaciones de pre-embarque.

Financia las necesidades de capital de trabajo para la producción y etapas de exportación.

— Línea de crédito para operaciones de post-embarque.

Financia los créditos que el exportador le concede al importador.

— Seguro de crédito a las exportaciones.

El sistema de seguros de crédito a la exportación existente cubre los riesgos comerciales, políticos y extraordinarios de las operaciones de venta a plazo con crédito.

d) *Otros incentivos y mecanismos de apoyo*

— Actividades de promoción, como estudios de mercados externos e información sobre oportunidades de mercados, y fomento de la participación en ferias y exposiciones internacionales.

— Asesorías financieras:

Bancoldex diseña servicios especializados de asesoría.

Proexport divulga los servicios financieros de Bancoldex.

— Comercializadoras internacionales.

## **2. Comentarios y alcances sobre las acciones internas y externas de apoyo al sector exportador**

### **Apreciación general**

a) Colombia modificó la institucionalidad promocional de las exportaciones en los años 90, estableciendo un Ministerio de Comercio Exterior y disponiendo además de tres entidades operativas para cubrir los aspectos promocionales y de financiamiento del proceso exportador.

El desarrollo de los procesos de globalización, la apertura externa y el mayor énfasis del comercio exterior en el sistema económico, llevaron a la necesidad de crear el Ministerio de Comercio Exterior para abordarlo en forma integral y coordinada. Había terminado el ciclo de existencia para la entidad promotora tradicional de Colombia, conocida como Proexpo. El manejo financiero requería de mayor especialización; los acuerdos del GATT y las prácticas contra la competencia desleal dejaban fuera los subsidios y las condiciones de financiamiento con tasas que no correspondían al mercado; la exigencia de disciplina fiscal con eliminación de

déficit en las operaciones de las entidades públicas, y otros elementos condujeron a modificar la situación anterior existente.

El Ministerio de Comercio Exterior surge como un organismo que orienta su acción de manera que las decisiones políticas se apoyen en consulta y coordinación entre el gobierno y el sector privado. Desempeña el papel clave para definir las políticas sobre servicios de apoyo al comercio exterior.

El Ministerio de Comercio Exterior ha liderado la negociación de acuerdos comerciales, mantiene oficinas comerciales en los principales países del exterior, y empuja la acción exportadora a través de la labor de cada una de las entidades comprometidas por sus funciones con el proceso exportador.

Esta es una experiencia nueva en América Latina, que a juicio de las autoridades del país ha sido plenamente positiva.

b) En cuanto al desarrollo de las exportaciones colombianas hay cuatro hechos sobre los que se desea llamar la atención, a fin de contar con una visión integrada de la marcha del proceso.

A partir de 1990 y hasta 1993 las exportaciones se mantienen ubicadas en un nivel del orden de los 7 000 millones de dólares. Naturalmente, han ocurrido incrementos anuales, pero se advierte una desaceleración del ritmo de crecimiento registrado anteriormente. En 1994 se observa un aumento interesante.

Por otro lado, con la apertura externa, la liberalización comercial y la mayor incorporación de Colombia a la economía internacional, las importaciones han seguido una conducta que se traduce en un notable crecimiento. El desequilibrio comercial de bienes no se ha hecho esperar y el balance arroja cifras deficitarias en el intercambio de bienes.

Esta situación impone una aguda exigencia respecto a la expansión de las exportaciones del país, a fin de aminorar los déficit de comercio y así tender a equilibrar las cuentas externas.

A pesar del esfuerzo exportador realizado, todavía ciertos productos primarios tradicionales ejercen una gravitación de importancia. Las exportaciones de café, petróleo y derivados, carbón y ferroníquel anotan valores significativos en el monto total exportado, lo que mantiene una inestabilidad en el sector externo por las pronunciadas variaciones de los precios internacionales de este tipo de productos.

La incierta estructura anotada puede agudizarse por el efecto esperado de una mayor producción de petróleo, debido al nuevo yacimiento de Cusiana. Se prevé que hacia 1997 la extracción del hidrocarburo duplicará la capacidad actual.

c) Las exportaciones menores o no tradicionales han continuado aumentando aunque a un ritmo modesto.

En todo caso, en Colombia se señala que el desempeño de las exportaciones no tradicionales no puede ser motivo de complacencia, ya que dos hechos llaman la atención: al excluir las esmeraldas, el resto de las exportaciones no tradicionales se encuentran estancadas desde 1991, y entre los mercados de destino, excluyendo a Venezuela, las exportaciones están cayendo en forma preocupante <sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> Véase el Plan de acción exportadora, documento del X Congreso Nacional de Exportadores, con participación del sector privado y del Ministerio de Comercio Exterior.

El planteamiento anterior constituye un llamado de atención del sector privado exportador, que obliga a revisar debidamente las acciones desplegadas hasta ahora en pro del fomento a las exportaciones.

d) La dinámica exportadora de los años 1990-1993, orientada a la Unión Europea, es baja. Las exportaciones al bloque apenas aumentaron a un ritmo anual de 3.4% en ese lapso. No se han aprovechado suficientemente las ventajas arancelarias para lograr una penetración comercial de mercado en los países de la Unión Europea.

Sólo para citar el desempeño de algunos rubros de exportación hacia la Unión, se puede mencionar que la participación de los productos textiles colombianos dentro de las importaciones de la Unión Europea en este rubro, continúa siendo muy baja. En el caso de las manufacturas de cuero, las preferencias europeas no se han aprovechado por desconocimiento de los mercados.

En el esquema del Sistema generalizado de preferencias concedido por Europa —vigente desde noviembre de 1990 y que se espera será renovado por diez años más—, los productos colombianos encuentran una posición más favorable que en el caso de las preferencias otorgadas por los Estados Unidos.

En la Unión Europea se obtienen preferencias para casi todos los productos de exportación. En ciertos casos, las preferencias alcanzan hasta la eliminación de las restricciones cuantitativas que tiene el Sistema.

### **3. Comentarios de autoridades y opiniones del sector privado exportador**<sup>175</sup>

Directivos del Ministerio de Comercio Exterior opinan que la experiencia de la nueva institucionalidad promotora es muy positiva, especialmente por la creación del Ministerio de Comercio Exterior. Señalan que es una institución pequeña que se acompaña con una entidad financiera que es Bancoldex; un organismo de servicios promocionales como es Proexport, y una organización con otro tipo de financiación sólo para operaciones de exportación, que es Fiduconex.

El Ministerio se ha preocupado de impulsar distintos acuerdos de libre comercio buscando una mejor inserción de Colombia en la economía mundial. La experiencia negociadora de Colombia se consolida con este Ministerio.

Como se sabe, se han suscrito acuerdos de libre comercio con Chile, y Colombia participa en el llamado G-3 —que integra junto con México y Venezuela—, a través de un acuerdo que establece una liberalización arancelaria en 10 años.

Los informantes dejan en claro que el Ministerio de Relaciones Exteriores no cumple funciones directas en el campo de la promoción de exportaciones. También señalan que no existen problemas para efectuar la coordinación necesaria en los aspectos que interesan a la política externa.

Sobre la separación entre los aspectos políticos y económico de la función externa, en Colombia se considera que esta distinción es conveniente y permite lograr una efectiva complementación. Esta experiencia ha llevado a la creación del Ministerio. Las personas consultadas opinan que cada país va elaborando su *modus operandi*. En todo caso subrayan que la Cancillería toca aspectos económicos, pero que los maneja en el esquema de las

---

<sup>175</sup> Comentarios recogidos de entrevistas realizadas a autoridades y exportadores.

relaciones externas en general, y no tiene funciones especializadas en el campo del comercio exterior.

Hay dos tipos de agregados comerciales, que dependen del Ministerio de Comercio Exterior. Por una parte, están los que pertenecen a oficinas abiertas en Ginebra (con un delegado ante el nuevo organismo del comercio mundial, la OMC), en Bruselas y en Washington. Por otra, están los representantes comerciales en ciudades principales. Hay varios en los Estados Unidos y en países latinoamericanos como Argentina, México, Venezuela, Chile, Perú.

La relación del Ministerio con el sector privado se realiza con fluidez y existe una concertación permanente con este sector.

Destacan como acciones importantes la búsqueda de nuevos mercados y la detección de oportunidades comerciales para los exportadores.

En cuanto a la integración latinoamericana, comentan que la abordan con un enfoque actual de "socios comerciales", en lugar de los anteriores conceptos de "vecinos y hermanos". Señalan que el mercado latinoamericano viene creciendo a raíz de la serie de acuerdos comerciales suscritos, con lo cual se ha ampliado lo que se podría denominar el "mercado natural" para los países de la región. Expresan que esta realidad comercial ha acercado a las naciones latinoamericanas.

Funcionarios del Banco de Comercio Exterior comentan que este organismo sólo está en acción recientemente, ya que empezó a funcionar el 1º de enero de 1992, abocándose ellos a lo largo de ese año a cubrir los aspectos organizativos y de administración.

En 1993 se dedicaron de manera importante al desarrollo de productos, y el año 1994 se convirtió en el año de las ventas.

El Banco se concentra en el aspecto financiero de la actividad exportadora. Corresponde al concepto de un banco de segundo piso, y son los bancos comerciales los que tratan directamente con los exportadores y asumen los riesgos de créditos concedidos. A su juicio constituye una respuesta para los exportadores colombianos dado el apoyo financiero que se concede; su objetivo es otorgar créditos a compradores de bienes colombianos y, a la vez, que la oferta se presente como la más competitiva del mercado. Por ello se facilitan operaciones a plazos más largos que los vigentes en el mercado.

Se busca que la modalidad de operación con estos financiamientos se efectúe mediante créditos directos a bancos extranjeros para que así los traspasen al comprador, o a través de sistemas de descuento que favorecen al exportador.

En este sentido, destacan que los agregados comerciales en el exterior juegan un papel fundamental en el caso del financiamiento, ya que transmiten las condiciones y modalidades de las ventas que se efectúan en los mercados.

Sobre las actividades de Proexport, organismo de fomento que promueve las exportaciones, se han recogido variados comentarios de parte de los exportadores.

Se señala que en la actualidad las oficinas de Proexport en el exterior no reciben una demanda permanente de servicios, y actúan sobre las base de solicitudes esporádicas de algunos exportadores. Se indica que es conveniente que Proexport organice un plan de trabajo para sus oficinas, precise sus funciones y evalúe los servicios prestados. Se requiere, pues, de un adecuado sistema organizativo para lograr el aprovechamiento de las oficinas instaladas en el exterior.



Hay opiniones que indican que las oficinas actúan conjuntamente con las embajadas en el exterior, pero que la coordinación que se debe realizar no es sencilla debido a que las embajadas también cuentan con un sector económico.

Existe unanimidad entre los exportadores en cuanto a tres objetivos que cumple Proexport: constituye un apoyo para la participación en ferias internacionales, contribuye a la organización de misiones comerciales, y, mediante las oficinas en el exterior, recopila información comercial y elabora estudios de mercado. Con todo, algunos exportadores estiman que Proexport no obtiene los precios más adecuados ni consigue los lugares de exposición más convenientes en las ferias.

En el último tiempo el sistema promocional colombiano viene actuando con las Unidades de exportación, que corresponden a grupos de exportadores que se organizan y actúan con objetivos precisos. Esta organización, creada en mayo de 1994, funciona de manera similar al sistema existente en el modelo chileno. La actuación de las oficinas de Proexport en el exterior es fundamental para apoyar las acciones de promoción de estas unidades, y ya se encuentra estableciendo contactos para entregarles los servicios requeridos por ellas. Se dice que en la actualidad hay más de 30 unidades exportadoras funcionando.

Algunos exportadores consideran que los temas de la innovación tecnológica y la capacitación laboral, constituyen preocupaciones centrales para el desarrollo de las exportaciones colombianas.

Observan con inquietud el atraso en materia vial y señalan que se dispone de indicadores de deficiencias en la infraestructura vial, lo que los preocupa, ya que se trata de un elemento básico para proseguir el desarrollo de las exportaciones.

La opinión del sector exportador sobre el proceso de integración latinoamericana es que los acuerdos comerciales suscritos entre países de la región, expresan efectivamente la intención y voluntad de llevar a cabo una integración abierta en América Latina. Comentan que, contrariamente a la forma en que se realizó en el pasado en que se establecieron mecanismos de integración para continuar con el proceso de sustitución de importaciones, en esta oportunidad el proceso está animado por el concepto de integración abierta.

Algunos exportadores han enfatizado el hecho de que las políticas domésticas son las responsables de la pérdida de dinamismo de las exportaciones colombianas. Aducen que las políticas económicas internas han conducido a que las exportaciones sean menos rentables, con lo cual el sector exportador se siente desestimulado en los negocios de las actividades de exportación al encontrar pérdidas de rentabilidad en ellos.

Así, las dificultades del proceso de exportación las atribuyen más bien a razones internas que externas. Dicho de otro modo, la falta de incentivo para la operación de exportación se encuentra en las relaciones internas de precios.

Finalmente, existen opiniones en cuanto a que el sistema actual de promoción de exportaciones está bien concebido, pero que se detectan variados inconvenientes en la práctica. No se proyecta el esquema teórico a la realidad.

Se señala que todavía no se ha modificado completamente la mentalidad de los exportadores y que se requiere de esfuerzos para alterar sus conductas en beneficio del proceso de desarrollo de la exportación.

## CHILE

**1. Breve presentación de la evolución de las exportaciones y proceso de promoción comercial**a) *Evolución de las exportaciones*

A menudo se presenta a Chile como un país exitoso en el campo de la promoción y desarrollo de las exportaciones. Hay que subrayar que en el caso chileno el comercio exterior global presenta una destacada participación en el producto bruto total; alrededor del 50% corresponde a dicho sector.

Las exportaciones, por su parte, constituyen más de la cuarta parte del producto. Con un mercado tan pequeño para el desarrollo de su economía, el comercio exterior es requerido como una exigencia fundamental para el crecimiento económico. Las exportaciones constituyen entonces una palanca estratégica para impulsar el conjunto de las actividades económicas del país.

Estadísticas de fuentes nacionales indican que en 1993 la economía chilena creció en 6%, con lo cual el producto interno bruto (PIB) llegó a un nivel aproximado de 43 600 millones de dólares <sup>176</sup>. En 1994 el ritmo de expansión del producto bruto total fue de 4.5% <sup>177</sup>. Ese año las exportaciones e importaciones chilenas superaron los 11 mil millones de dólares en cada caso <sup>178</sup>.

La elevada participación del sector externo obliga a acentuar el desarrollo de las exportaciones y la promoción comercial, para cautelar el equilibrio de las cuentas externas.

Los antecedentes indican que se han logrado resultados positivos con respecto a los objetivos de incrementar y diversificar las exportaciones. Con todo, aún se observan grados de concentración importantes en el destino y composición de las exportaciones.

La evolución de las exportaciones en estos últimos años ha sido notable, logrando un ritmo dinámico de crecimiento que ha permitido duplicar el nivel de las exportaciones entre 1987 y 1992. Este crecimiento continuó en 1994 y su nivel fue notoriamente más elevado que el año anterior alcanzando un valor de 11 645 millones de dólares, con lo que el valor de las exportaciones se expandió un 24% durante dicho año <sup>179</sup>. Para observar el destacado desarrollo de las exportaciones que presentan valores anuales persistentemente crecientes, se incluyen algunas estadísticas (ver cuadro 62).

Con respecto al destino de las exportaciones, se observa que tres áreas geográficas presentan una enorme preferencia, con valores e incidencias casi similares en 1992. Son América, Europa y Asia.

---

<sup>176</sup> Estimación en dólares corrientes. Datos del Banco Central de Chile, Boletín mensual, marzo de 1994. Por otra parte datos de la CEPAL entregan una cifra de 42 406 millones de dólares para 1993.

<sup>177</sup> Cifras de la CEPAL, sobre la base de valores a precios de 1980. Para 1993 se anota una tasa de crecimiento de 5.6% (CEPAL, 1994a).

<sup>178</sup> Las exportaciones registraron un nivel de 11 645 millones de dólares y las importaciones casi de 11 275 millones de dólares. Con ello se logró un intercambio global de 23 mil millones de dólares, cifra récord del comercio exterior, que representa más de la mitad del PIB.

<sup>179</sup> Cifras del Banco Central de Chile. En la publicación de la CEPAL (1994a), se anota una cifra de 25% para el crecimiento de las exportaciones de bienes.

Al considerar las estadísticas disponibles para el quinquenio 1990-1994 se advierte que la cuota de participación de los mercados de Asia y de América aumenta, en tanto que la de Europa disminuye persistentemente. Sin embargo, para el año 1992 se registra una cuota de participación que se puede resumir indicando que cada una de estas áreas geográficas representaba un tercio del valor exportado. En 1993 y 1994, América acentuó su participación y Europa la disminuyó. La región más dinámica para el comercio exterior chileno es América.

Cuadro 62  
**EXPORTACIONES DE CHILE**  
(En millones de dólares)

Año	Valor Total
1986	4 222
1987	5 102
1988	7 048
1989	8 190
1990	8 580
1991	9 048
1992	10 125
1993	9 416
1994	11 645

Fuente: PROCHILE y Banco Central de Chile.

En el cuadro 63 se incluyen datos que reflejan la distribución de las exportaciones según regiones.

Cuadro 63  
**DESTINO DE LAS EXPORTACIONES**  
(En porcentaje del valor total)

Año	América	Europa	Asia
1990	30.3	39.6	26.9
1991	32.7	34.2	29.9
1992	31.7	31.7	32.8
1993	38.0	28.0	30.8
1994	38.8	25.3	32.3

Fuente: Sobre la base de estadísticas de PROCHILE y datos del Banco Central de Chile.

Respecto a las relaciones comerciales globales de Chile con la Unión Europea se pueden mencionar tres puntos destacados que caracterizan la relación bilateral.

En primer lugar, se registran cifras crecientes de exportación de Chile hacia los mercados de la Unión hasta el año 1990. En esta fecha el valor exportado a esos mercados fue significativo y superó los 3 mil millones de dólares; a partir de ese año los valores decrecen sostenidamente. En 1993, el nivel fue inferior a 2 500 millones de dólares.

Con todo, Chile mantiene una posición de superávit con la Unión Europea en el intercambio comercial de bienes.

La cuota de participación de los mercados de la Unión Europea ha descendido fuertemente para las exportaciones chilenas en el cuatrienio 1990-1993. Ha pasado de una incidencia de 38% en 1990 a una de 26% en 1993, y a 23% para diez meses de 1994. Esta acentuada reducción de mercado está relacionada, por otra parte, con el enorme interés que han despertado los mercados asiáticos y con el dinamismo del mercado latinoamericano por las medidas de integración regional, lo que ha empujado a desviar exportaciones hacia ellos. También el proteccionismo europeo ha influido en la desviación del comercio hacia otros mercados.

En segundo término, las estadísticas revelan que los principales mercados para las exportaciones chilenas dentro de la Unión Europea son Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia.

Conviene consignar que Alemania siempre fue un importante socio comercial, sin embargo últimamente se presenta como un mercado en el que Chile pierde participación en forma sistemática. Los valores exportados han descendido notoriamente y se puede afirmar que el deterioro en estos últimos años ha sido muy acentuado en este mercado. Se observa una pérdida moderada de cuota de participación en los mercados de Francia e Italia, en tanto que el Reino Unido aparece como un mercado creciente.

En tercer lugar, cabe anotar que los bienes que más han disminuido su posición exportadora en los mercados de la Unión Europea, son los productos del mar, frutícolas e industriales. Razones de proteccionismo han afectado a ciertas exportaciones, y otras se han desviado a mercados del Asia y de la propia América Latina.

En el cuadro 64 se incluyen cifras de interés sobre las relaciones comerciales de Chile con la Unión Europea, que reflejan la pérdida de importancia del mercado de la Unión para las exportaciones chilenas.

Resulta de interés considerar otros antecedentes respecto a la relación comercial con la Unión Europea. Estadísticas de cifras de embarques de exportaciones de Chile permiten presentar un cuadro con una tabla de los principales mercados para 1994 <sup>180</sup> (ver cuadro 65).

Obsérvese que los mercados de los Estados Unidos, Japón, Argentina, Brasil, Corea del Sur y Alemania representaron en 1994 el 50% de las exportaciones chilenas, reflejando un notorio grado de concentración en cuanto al destino del comercio de exportación chileno. Al considerar diez mercados la incidencia de éstos sube a 71%. Quince mercados de destino absorbían un 82% del valor exportado, según se observa en el cuadro 65.

---

<sup>180</sup> Cifras del Banco Central de Chile, Boletín mensual, marzo de 1994.

Cuadro 64  
**EXPORTACIONES DE CHILE A LA UNIÓN EUROPEA**<sup>181</sup>  
*(En millones de dólares)*

Año	Valor total	Incidencia (porcentaje respecto al total de las exportaciones) %
1990	3 246	37.8
1991	2 884	31.9
1992	2 932	29.0
1993	2 444	26.0
1994*	2 151	23.2

Fuente: Cifras tomadas de PROCHILE. Para 1994: Banco Central, Indicadores de comercio exterior.

\* Enero - octubre.

Cuadro 65  
**PAÍSES DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE CHILE. 1994**  
**TABLA DE SOCIOS COMERCIALES**  
*(En millones de dólares, FOB)*

1. Estados Unidos	2.00
2. Japón	1 976.2
3. Argentina	637.1
4. Brasil	604.7
5. Corea de Sur	583.7
6. Alemania	582.40
<b>50% sobre el valor total exportado</b>	<b>5 813.8</b>
7. Taiwán	538.56
8. Reino Unido	523.0
9. Francia	404.0
10. Italia	359.3
<b>70.6% sobre el valor total exportado</b>	<b>8 221.0</b>

<sup>181</sup> Doce países: Alemania, el Reino Unido, Francia, Italia, España, Holanda, Bélgica, Portugal, Dinamarca, Grecia, Irlanda y Luxemburgo.

Cuadro 65 (concl.)

11. Holanda	345.5
12. Perú	329.3
13. España	219.1
14. México	212.2
15. Bélgica	203.8
<b>81.8% sobre valor total exportado</b>	<b>9 530.9</b>
<b>TOTAL DE EMBARQUES DE EXPORTACIÓN</b>	<b>11 645.1</b>

Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores de comercio exterior, diciembre de 1994.

Los datos ubican a los Estados Unidos y a Japón como destacados mercados para las exportaciones chilenas, al menos desde el año 1988.

De los quince países que en 1994 fueron los socios comerciales más destacados de Chile, siete pertenecen a la Unión Europea: Alemania, el Reino Unido, Francia, Italia, Holanda, España y Bélgica.

En cuanto a los principales productos de exportación de Chile, hay que anotar que algunos productos primarios mantienen una fuerte presencia en los valores exportados. Hay cuatro rubros que se destacan notoriamente en la composición de las exportaciones de Chile al mundo. Ellos son: cobre, frutas, harina de pescado, celulosa y papel. En conjunto, estos cuatro rubros de exportación presentan una incidencia que supera el 60% del valor exportado por Chile a lo largo del trienio 1990-1992. En 1993 y 1994 su participación alcanzó a 55% y 56%, respectivamente. Tales porcentajes reflejan una acentuada concentración y revelan una estructura en que predominan productos primarios y derivados de recursos naturales.

Por su parte, las exportaciones de manufacturas ascendieron en 1992 y 1993 a 1 500 millones de dólares y 1 750 millones de dólares, respectivamente<sup>182</sup>. Los antecedentes señalan que los mercados de la Unión Europea tienen escasa importancia para la colocación de estas exportaciones.

Estadísticas del Banco Central permiten presentar un cuadro con datos que reflejan la concentración de productos recién anotada (ver cuadro 66).

<sup>182</sup> Antecedentes de la Asociación de Exportadores de Manufacturas A.G., ASEXMA.

Cuadro 66  
**PRODUCTOS IMPORTANTES DE EXPORTACIÓN**  
 (En millones de dólares)

Rubro	1990	1991	1992	1993 <sup>a</sup>	1994 <sup>b</sup>
Cobre	3 795	3 617	3 886	3 248	3 705
Frutas	741	991	982	873	881
Harina de pescado	380	465	538	364	443 <sup>c</sup>
Celulosa, papel	423	446	684	617	829
<b>TOTAL 4 PRODUCTOS</b>	<b>4 997</b>	<b>5 519</b>	<b>6 090</b>	<b>5 102</b>	<b>5 858</b>
% sobre valor total exportado	60	62	61	55	56

Fuente: Cifras del Banco Central de Chile, Boletín mensual, marzo de 1994, para estadísticas de 1990, 1991, 1992.

<sup>a</sup> Banco Central de Chile, Boletín mensual, diciembre 1994.

<sup>b</sup> Enero-noviembre de 1994, cifras del Banco Central, Indicadores de comercio exterior, noviembre de 1994.

<sup>c</sup> Estimación.

b) *Organización institucional, instrumentos de fomento y mecanismos de apoyo a las exportaciones*

Numerosas instituciones actúan en el caso chileno en el campo de la política comercial y promoción a las exportaciones. En lo que sigue, se mencionan las que mantienen una actividad relevante.

### PROCHILE

Creada en 1974, es en la actualidad una dependencia de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

PROCHILE, Dirección de Promoción de Exportaciones, en su calidad de organismo al servicio del sector privado exportador trabaja estrechamente con los agentes económicos del sector.

Su objetivo principal es promover las exportaciones de productos no tradicionales, apoyando la penetración comercial en mercados externos, para lo cual desarrolla diversas tareas.

PROCHILE tiene su sede central en Santiago y cuenta con 34 oficinas comerciales en el exterior, lo que constituye la red externa del organismo. Esta organización es la que trabaja en el exterior para conseguir el acceso de nuevos productos de exportación a los mercados externos, merced a la ejecución de varias actividades de promoción comercial. Detecta oportunidades de comercio, actúa en organización de misiones comerciales, apoya la concurrencia a ferias y exhibiciones internacionales, lleva a cabo degustaciones de productos y otras acciones similares de promoción.

Por otra parte, cuenta con 13 oficinas regionales distribuidas a lo largo del país. Constituyen la red interna que facilita la inmediata incorporación de las empresas exportadoras chilenas al quehacer del organismo.

En la actualidad, la institución tiene funcionando 80 comités de exportación donde trabaja directamente con empresas del sector privado examinando los planes y acciones de promoción de las exportaciones. Al respecto, tiene 97 programas que originan 350 a 360 proyectos que se relacionan con misiones comerciales o con acciones de concurrencia a ferias, y otras actividades de promoción que PROCHILE denomina proyectos.

Así, PROCHILE moviliza en forma directa o indirecta a cerca de 1 800 empresas exportadoras al año, ejecutando diferentes tipos de actividades de promoción. Resulta interesante anotar que PROCHILE atendió a alrededor de 2 000 exportadores de los 5 400 registrados en el país.

#### **Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec-CORFO)**

Esta entidad es un instituto filial de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que tiene como objetivo el fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria, y del artesanado nacional.

Dentro de sus programas de apoyo destaca el de fomento a las exportaciones. A través de él, las empresas pequeñas y medianas que cuenten con producción exportable reciben asistencia técnica y capacitación para la búsqueda de mercados, y la promoción y comercialización de sus productos en el exterior.

PROCHILE y Sercotec coordinan en forma conjunta el apoyo que se entrega a través de la formación de comités de exportación.

#### **Ministerio de Hacienda**

Actúa en este campo a través de la dictación de algunos decretos que favorecen a las exportaciones, como son el de pago diferido de derechos de aduana, de crédito fiscal y otros beneficios para los bienes de capital. Autoriza también el mecanismo de los almacenes particulares de exportación.

El Ministerio de Hacienda tiene además la tuición de la política arancelaria, siendo su atribución exclusiva el manejo del nivel arancelario de Chile.

En la actualidad, este Ministerio es el responsable directo de la negociación con el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) para el ingreso de Chile a este bloque económico.

#### **Ministerio de Economía**

Tiene la responsabilidad de dictar algunos decretos relacionados con los estímulos a las exportaciones, como el de recuperación del IVA, y otro referido al sistema simplificado de reintegro, en que le corresponde publicar la lista de productos excluidos de este beneficio.

#### **Banco Central de Chile**

Organismo responsable de la parte operativa del comercio exterior chileno, en cuanto a la fijación de normas que reglamentan dicha actividad y a la tramitación de las operaciones.

Fija normas sobre los retornos y liquidación de las monedas extranjeras; es la autoridad de la política cambiaria, responsable de las reservas internacionales, y posee facultades para actuar sobre el endeudamiento externo y respecto a ciertas modalidades de la inversión extranjera.



### **Servicio Nacional de Aduanas**

Organismo del sector público que interviene directamente en el sistema de reintegro de derechos y gravámenes aduaneros a los exportadores, en el de pago diferido de derechos de aduana y crédito fiscal, y en el de los almacenes particulares de exportación.

Existen otras instituciones del sector público que participan en el proceso del comercio de exportación, aunque con acciones menos significativas.

Diversas organizaciones del sector privado desarrollan actividades vinculadas al apoyo del sector privado exportador.

Entre ellas se cuenta la Corporación de Exportadores y numerosos organismos representativos de diversas actividades y sectores exportadores: madera, textil, vinos, salmón.

También, por su labor en beneficio del proceso de exportaciones industriales, cabe mencionar a la Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados (ASEXMA).

Hay otras entidades del sector privado que se relacionan con el comercio exterior, como son diversas cámaras de comercio.

A continuación se describen los incentivos tributarios y aduaneros de fomento a las exportaciones.

*i) Reintegro de derechos y gravámenes aduaneros a los exportadores.* Este recurso permite que los exportadores obtengan el reintegro de los pagos que han efectuado por concepto de derechos aduaneros y otros gravámenes en la importación de materias primas, artículos a media elaboración, partes o piezas, cuando tales insumos se incorporan al producto exportado.

Corresponde al Servicio Nacional de Aduanas determinar el reintegro según sea la proporción de los insumos incorporados en la producción del bien exportado. Los exportadores interesados deben presentar ante el Servicio una solicitud de reintegro, en cada oportunidad.

El Servicio de Aduanas expide un certificado con el monto del reintegro expresado en dólares norteamericanos, que el exportador hace efectivo en el Servicio de Tesorería, entidad que liquida el reintegro mediante cheque en moneda nacional a favor del solicitante.

*ii) Sistema simplificado de reintegro a exportadores.* Este incentivo consiste en una devolución correspondiente al 10%, 5%, ó 3% del valor de las mercaderías exportadas, por concepto de reintegro de gravámenes que inciden en el costo de los insumos incorporados, siempre que el valor anual exportado no supere un cierto monto<sup>183</sup>. El reintegro se aplica sobre el valor FOB.

El porcentaje de reintegro fijado es mayor cuando los valores exportados en el año anterior no superan cierto monto, que es pequeño. El Ministerio de Economía publica anualmente la lista de productos excluidos del sistema.

Los exportadores presentan una solicitud de reintegro al Servicio de Tesorería, acompañada de los antecedentes correspondientes. El reintegro se materializa mediante cheque girado por el Servicio de Tesorería al exportador.

*iii) Recuperación del IVA.* De acuerdo con el Decreto Ley sobre impuesto a las ventas y servicios, corresponde a los exportadores la atribución de recuperar el IVA pagado al adquirir bienes o al utilizar servicios destinados a la actividad de exportación. Tienen igual derecho respecto del IVA pagado al importar bienes para el mismo propósito.

---

<sup>183</sup> Por ejemplo, en 1994 tienen acceso al 10% aquellas mercaderías que se hubieran exportado por montos iguales o inferiores a 10 millones de dólares.

iv) *Sistema de pago diferido de derechos de aduana, crédito fiscal y otros beneficios para bienes de capital.* La norma legal existente tiene como objetivo favorecer la importación de bienes de capital, y fomentar las exportaciones al permitir que la deuda por los derechos de aduana diferidos sea rebajada o cancelada totalmente al cumplir determinadas metas de exportación.

El Ministerio de Hacienda confecciona una lista de bienes de capital que dan derecho al pago diferido y al crédito fiscal. La lista se establece mediante decreto del Ministerio de Hacienda, suscrito también por el Ministerio de Economía.

La solicitud para acogerse a los beneficios se presenta al Servicio Nacional de Aduanas.

La normativa legal contempla tres mecanismos: 1) diferir el pago de los derechos de aduana por la importación de bienes de capital, incluidos en la lista mencionada; concesión de un crédito fiscal por el 73% del arancel aduanero al adquirente de un bien de capital nuevo, fabricado en Chile, y otorgamiento a los exportadores que importen bienes de capital o adquieran los fabricados en Chile de la posibilidad de castigar las cuotas de pago de deuda con el valor de las ventas al exterior.

v) *Almacenes particulares de exportación.* La ley autoriza el almacenamiento particular a empresas fabriles que producen bienes para la exportación. Las empresas industriales quedan facultadas para efectuar el depósito de materias primas, partes, piezas, artículos a media elaboración, que vayan a ser transformados, integrados, o sometidos a procesos de terminación con el objetivo de efectuar la posterior reexportación de los productos resultantes de los procesos.

Para acogerse a este régimen especial de almacenamiento las empresas fabriles deberán presentar una solicitud a la Dirección Nacional de Aduanas. La autorización habilitando un recinto en calidad de almacén particular de exportación, tiene una vigencia de cinco años. La Dirección de Aduanas fiscalizará el funcionamiento del correspondiente almacén.

vi) *Otros mecanismos de apoyo al sector exportador que maneja directamente PROCHILE.* Se mencionan algunos:

- Comités de exportación: entregan asistencia técnica para la organización y agrupación de exportadores con productos similares de un sector. Acuerdan la ejecución de diversas tareas o proyectos que PROCHILE apoya y financia conjuntamente con el sector privado.
- Misiones comerciales al exterior: se apoya la organización, programa de entrevistas y envío de muestras comerciales, y se asiste financieramente al sector privado exportador participante.
- Ferias internacionales: la participación de las empresas chilenas exportadoras en los eventos internacionales más promisorios para las exportaciones, es apoyada con financiamiento que complementa el del sector privado.
- Catálogos y folletos de divulgación de productos y empresas de exportación: se cofinancia la edición.
- Publicidad en el exterior: PROCHILE contribuye financieramente al pago de la publicidad que se realiza en el exterior para difundir las exportaciones chilenas.
- Degustaciones de productos: se cofinancia con el sector privado participante los gastos derivados de estas actividades promocionales en el exterior.

## 2. Comentarios y alcances sobre las acciones internas y externas de apoyo al sector exportador <sup>184</sup>

### *Apreciación general*

Los resultados conseguidos en el campo de la promoción de exportaciones son altamente positivos, y reflejan el sostenido apoyo en beneficio del sector exportador chileno.

A continuación se presentan cinco comentarios resumidos sobre el tema y los resultados logrados, que caracterizan el proceso de promoción de exportaciones que se lleva a cabo en Chile.

- i) El país posee una gran experiencia acumulada en estas materias. Con casi 30 años de aplicación de políticas de fomento a las exportaciones, ha introducido ajustes al sistema que le han permitido perfeccionar el diseño de los instrumentos y la ejecución de las acciones que apoyan al sector exportador.

A este respecto cabe destacar el surgimiento de una clase de agentes económicos dedicados al comercio de exportación, con conocimientos técnicos, que han desarrollado una conducta de emprendimiento que es indispensable para conquistar los mercados externos. Este hecho constituye un elemento positivo para continuar con el proceso de desarrollo de las exportaciones chilenas sobre bases sólidas.

- ii) Los valores exportados en los últimos años presentan un notable crecimiento con un ritmo dinámico de expansión.

Considerando las estadísticas de nueve años (1986-1994) se observa una tendencia creciente de los valores desde 1986; entre 1987 y 1992 el nivel exportado se duplica, para alcanzar en 1992 un valor de 10 mil millones de dólares. En 1994 se logró un monto superior a 11 600 millones de dólares. Con este índice Chile se ubica en el primer lugar de la región en cuanto al coeficiente de exportación por persona.

- iii) La entidad encargada de la promoción de exportaciones, PROCHILE, acostumbra a resumir la situación de los resultados conseguidos sobre la base de apreciar el crecimiento del número de exportadores, productos y mercados de destino, al inicio y al final de un largo período de tiempo.

Los resultados que se incluyen en el cuadro 67 subrayan los logros alcanzados.

- iv) En la actual situación exportadora, los productos manufacturados y los servicios ya forman parte de la composición de la oferta exportable chilena.

A juicio de algunos ejecutivos, Chile ya se encuentra en la llamada segunda fase exportadora, que empieza a incluir la exportación de los rubros señalados además de contar con otros elementos de progreso.

---

<sup>184</sup> Comentarios recogidos en entrevistas directas y observaciones recopiladas de publicaciones sobre la materia.

Cuadro 67  
SITUACIÓN DE LA EXPORTACIÓN, EN RESUMEN

	1974	1994
Número de productos exportados	64	3 400
Número de exportadores	193	5 400
Mercados de exportación	51	151

Fuente: Datos de PROCHILE.

Cifras de ASEXMA, A.G., la entidad gremial de exportadores de manufacturas señalan que en el año 1993 dichas exportaciones alcanzaron un valor de 1 750 millones de dólares, monto que ya constituye una cantidad significativa. Los Estados Unidos y los países latinoamericanos constituyen los mercados principales para este rubro de exportación. Por el contrario, los mercados de la Unión Europea son de escasa significación para estos productos.

También los servicios se incorporan al proceso de exportaciones de Chile. Se pueden mencionar los servicios de computación, financieros, de seguros, de consultoría, de impresión, servicios técnicos de minería, de transporte, de telenovelas, y otros. Varios países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Ecuador y Venezuela, constituyen mercados interesantes en que los agentes de exportación han comenzado a penetrar en otra faceta del desarrollo exportador chileno.

- v) Pese a que Chile se presenta como un ejemplo por el esfuerzo exportador desarrollado y los notables resultados que se han comentado, aún presenta una significativa gravitación de los productos primarios y derivados de recursos naturales en sus exportaciones. Su incidencia en el valor exportado anual es elevada y en ciertos momentos, debido a las condiciones de los mercados externos de dichos productos, se han visto comprometidos los equilibrios de las cuentas externas. Esta situación no es un tema menor y conduce a recomendar la revisión de la composición de la oferta exportable. Cifras para un trienio reciente (1990-1992) indican que apenas cuatro rubros de exportación participan del 60% del valor anual exportado; éstos son: cobre, frutas, harina de pescado, celulosa y papel <sup>185</sup>.

También en el destino de las exportaciones se observa un alto grado de concentración en unos pocos mercados, que corresponden a los principales socios comerciales de Chile.

A este respecto cabe consignar que Chile ha deteriorado su vinculación comercial con la Unión Europea, de acuerdo a las cifras del intercambio. Estadísticas de PROCHILE para el quinquenio 1990-1994 revelan la pérdida de posición en las exportaciones destinadas a los mercados de la Unión Europea. Al examinar el valor total exportado según su destino, la participación del bloque económico europeo disminuye en cada año de dicho trienio.

<sup>185</sup> Cifras del Banco Central de Chile.

### 3. Comentarios de autoridades

a) *Ministerio de Relaciones Exteriores*<sup>186</sup>

La política exterior asume un papel crucial en el desarrollo nacional; se transforma en una herramienta para promover el desarrollo integral del país, tal como lo son la política económica o las políticas sociales. Debe apoyar en forma activa y dinámica la internacionalización de la economía chilena, generando una verdadera diplomacia para el desarrollo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe actuar como un nexo entre los requerimientos de los sectores público y privado y la acción en el exterior. La Cancillería se propone actuar como una verdadera agencia de servicios para el sector privado. Como contrapartida, éste deberá fortalecer su capacidad de respuesta frente a los problemas externos que le afectan, y desempeñar un papel más activo en la internacionalización de la economía chilena.

También se señala, entre otros planteamientos, que Chile es hoy un país abierto al mundo, que depende cada vez más del comercio internacional. Se alude a los objetivos de la política exterior y a las prioridades, destacando la relación especial con América Latina.

Sobre Europa se dice que sigue constituyendo otra área relevante de la política exterior. El espacio económico europeo representa el mayor mercado integrado del mundo y se mantiene como uno de los dos megamercados más relevantes para Chile. Se considera que es necesario buscar algún tipo de asociación más estrecha con la Unión Europea.

La fuente visualiza la integración de los aspectos políticos y económicos en la política externa. Concibe una cancillería al servicio del desarrollo y no trepida en designarla como una agencia de servicios para el sector privado. Todo ello para empujar y profundizar la internacionalización de la economía chilena, asegurando una adecuada inserción internacional.

Se refiere a medidas internas de adaptación de estructuras y de personal para colocar al organismo en un elevado nivel de eficiencia, mejorando su capacidad de gestión.

En esta perspectiva, la exigencia de una nueva conducta diplomática, altamente especializada, combinando aspectos políticos y económicos de las relaciones internacionales, es fundamental para lograr la internacionalización de la economía chilena.

b) *Ministerio de Hacienda*<sup>187</sup>

Se indica que en el caso de un país pequeño, de recursos limitados y alejado de los grandes centros de consumo o de las potencias industriales, las funciones de información, representación y negociación, que son propias de la actividad diplomática, tienen que ser más integradas que en el caso de otras realidades.

---

<sup>186</sup> Párrafos tomados del discurso del entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, ante la Comisión de relaciones exteriores de la Cámara de Diputados, el 5 de abril de 1994. Véase la revista *Diplomacia* N° 64, junio de 1994.

<sup>187</sup> Exposición del Ministro de Hacienda en un seminario del Ministerio de Relaciones Exteriores. Véase la revista *Diplomacia* ya citada.

En el escenario internacional se observa el traslado del ámbito de la competencia hacia lo económico, y la aparición de megamercados regionalizados como el NAFTA.

Al comentar sobre la composición de la oferta exportable se refiere a los sectores de excelencia (minero, forestal, hortofrutícola, pesquero) resaltando que buena parte de esa oferta está constituida por bienes primarios o semielaborados, **commodities**, que tienen bastante variación en sus precios y que siguen con fuerza los ciclos mundiales.

Sostiene que el papel de la Cancillería debe ser muy activo en cuanto a responder a peticiones o agendas hechas por terceros, y a anticipar los exámenes y análisis de situación.

Señala que es necesario ser selectivos en los pactos y aperturas. Que conviene profundizar el proceso de apertura, integrándolo con un nuevo diseño de relaciones bilaterales o subregionales.

c) *Funcionarios directivos de PROCHILE*

La entidad pública de promoción de las exportaciones conocida como PROCHILE, ha aumentado su eficiencia. Naturalmente aún quedan materias y aspectos de fomento por realizar. Debido a los bajos niveles de remuneraciones hay gran rotación de funcionarios; aproximadamente cada dos años. Se invierte en ellos, hay una etapa de aprendizaje, y luego se trasladan a empresas privadas que los remuneran con mejores niveles <sup>188</sup>.

El punto fundamental para lograr la eficiencia es el factor sistémico, esto es que el sistema de promoción se encuentre bien estructurado y organizado.

La vinculación con el sector privado es permanente y muy estrecha y se efectúa, principalmente, a través de los comités de exportación, donde se trabaja con empresas del sector privado definiendo los planes y acciones de promoción de las exportaciones. En la actualidad hay 80 comités funcionando y se cuenta con 97 programas que originan alrededor de 360 proyectos relacionados con actividades del tipo de las misiones comerciales, concurrencia a ferias, degustaciones, impresión de directorios de exportadores, etc. Con ello PROCHILE moviliza a cerca de 1 200 empresas al año con diferentes tipos de actividades de promoción.

Otra forma de vinculación con el sector privado es la que se efectúa por vía directa mediante consultas a especialistas sectoriales y oficinas comerciales, y a través de encuentros anuales con exportadores.

Se estima que las actividades de PROCHILE involucran a alrededor de 2 000 exportadores.

En resumen, la acción que desarrolla está completamente volcada al sector privado; asiste, asesora y apoya a este sector en las iniciativas y actividades de exportación.

La relación de financiamiento con el sector privado es de 1 a 3, aproximadamente. El fondo disponible de PROCHILE para las acciones de promoción asciende a 10 millones de dólares, y el valor total de estas acciones que son acordadas en los comités de exportación, es equivalente a 30 millones de dólares.

Se aprecia que dicho monto representa apenas un 0.1% del valor de las exportaciones del país, y es a todas luces insuficiente para acometer todas las acciones que sería necesario llevar a cabo.

Por ello, cuando se discute la privatización de PROCHILE, el punto no es privatizar la

---

<sup>188</sup> Los sueldos de los funcionarios de PROCHILE están sujetos a la llamada "Escala única", cuyos niveles de remuneración son reducidos y se aplican por igual a todos los empleados públicos.

institución sino cómo privatizar la acción de promoción. Porque no se dispone de servicios privados de promoción es que PROCHILE debe realizar acciones que, en ciertos campos, bien podrían efectuar los privados. Por ejemplo, la participación en ferias internacionales. PROCHILE debe organizar todos los aspectos: concurrencia, espacios, publicidad, divulgación, contratación de fletes, etc.; todo lo cual podría realizarlo una empresa privada especializada en la materia. Entonces, lo que hay que generar son espacios para que el sector privado participe en los servicios de la promoción.

La red externa, que consta de 34 oficinas comerciales en el exterior, y la red interna, con oficinas en todas las regiones del país, en un acuerdo con la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), operan con eficiencia en un sistema organizado con programas de acciones y evaluación.

En cierto modo, PROCHILE realiza la coordinación de la promoción de las exportaciones del país, ya que trabaja directa y permanentemente con el sector privado y mantiene relaciones con otras entidades del sector público. En todo caso, respecto de este punto hay que subrayar que todavía se requieren más acciones de coordinación: en servicios portuarios, carreteras, obras públicas, financiamiento de las exportaciones.

PROCHILE no actúa por ahora en la promoción de inversiones; se trata de otra actividad con características especiales que la entidad no operará.

Finalmente, resulta de interés anotar los comentarios que se han entregado sobre la llamada segunda fase exportadora de Chile.

Esta etapa no es una opción; Chile ya está en la segunda fase exportadora. En ella el país se esfuerza para penetrar los mercados internacionales con productos y servicios que lleven incorporados mayor valor agregado, con mano de obra especializada. Sin embargo, esos elementos por sí solos no bastan; la concepción respecto de esta fase es más amplia y compleja. Considera la exportación de servicios, que en el caso chileno ya es significativa. En esta fase cambia el tipo de inserción internacional, se completa con otros elementos que incluyen los servicios, la comercialización y sus canales, así como el **marketing** y la incorporación de un diseño propio en los productos y servicios exportables.

Con este enfoque, la exigencia de que los servicios exteriores asuman un papel "economicista" se acrecienta. En ciertos casos se requiere una alta especialización y, en otros, contar con conocimientos tecnológicos.

El progreso en el tipo de productos y servicios que pasan a ser parte de las exportaciones obliga no sólo a conductas que empujen y apoyen la penetración comercial en los mercados, sino también hacen necesario contar con diplomáticos especialistas en análisis de condiciones de mercados para los servicios comerciales.

d) *Observaciones de funcionarios de los servicios exteriores (embajadores)*

Hablando del caso europeo, en relación con América Latina, habría que subrayar que esta región constituye el mercado más dinámico para las ventas externas de los países de la Unión Europea. Hay base y fundamentos para robustecer la relación económica y comercial, no sólo por razones de raíces históricas y culturales que han construido una sólida relación de largo plazo ya probada, sino porque ambas regiones cuentan con los recursos, la capacidad y organización para consolidarla. Además de la voluntad política recientemente expresada en sendos documentos.

Más aún, la Unión Europea ha manifestado la intención de negociar próximamente con Mercosur y México.

Por parte de Chile, cabe mencionar que el canciller de la época declaró la conveniencia de buscar algún tipo de asociación más estrecha con la Unión Europea, que permita atenuar el impacto de las tendencias proteccionistas que se presentan en ese mercado<sup>189</sup>.

Por el significado del mercado europeo y de otras situaciones económicas, las relaciones con Europa son prioritarias para Chile.

Con respecto a la coordinación entre los servicios exteriores chilenos se ha expresado que ella no se verifica entre los que actúan en la Unión Europea. Se observa una carencia de coordinación desde el punto de vista institucional, la que podría paliarse con iniciativas de coordinación de las embajadas, las que sin embargo tampoco se producen.

No se cuenta en el exterior con una "imagen-país" que ayude a identificar a Chile en términos tales que sirva de apoyo para las ventas externas en este mercado. El empresariado chileno, por su parte, desconoce las posibilidades y oportunidades comerciales que puede encontrar en la Unión Europea. Se requiere una acentuada labor de divulgación.

Con respecto a facilidades comerciales, hay que tener en cuenta que el nuevo Sistema generalizado de preferencias entró en aplicación a partir del 1° de enero de 1995. Ocurrirá un cambio en el instrumental; casi no hay cuotas, y se considerará el grado de penetración en el mercado.

En síntesis, en el caso de Chile se requiere de una acción permanente para afirmar la presencia del país dentro de la Unión Europea, y un esfuerzo de coordinación institucional entre los servicios externos destacados en los países de la Unión Europea.

e) *Observaciones de la CEPAL sobre la coordinación institucional*

Este es un aspecto importante de la acción de los servicios que apoyan la promoción comercial, por lo que resulta de interés anotar un comentario que aparece en una publicación de la CEPAL (CEPAL, 1992c).

En el caso chileno se ha detectado una insuficiente coordinación interinstitucional entre los diversos organismos de fomento y de apoyo al proceso productivo, los encargados de la política macroeconómica, las instituciones responsables de la capacitación y de la generación de tecnología, y las que deben ocuparse de las actividades en el exterior.

f) *Opiniones de funcionarios de los servicios exteriores*

PROCHILE cuenta con oficinas comerciales en seis países de la Unión Europea: Alemania, Bélgica, Italia, Francia, España, y el Reino Unido.

Los funcionarios han comentado que existe un ambiente favorable para un acercamiento de Chile a la Unión Europea; incluso se ha expresado una propuesta de asociación directa con la Comunidad.

También se ha tenido presente un acercamiento por el lado del Grupo de Río o por la relación con Mercosur, a la que la Unión Europea es proclive.

Se agrega que se preparan las bases para un acuerdo veterinario fitosanitario, como materia específica de vinculación de Chile con el bloque.

---

<sup>189</sup> Expresiones textuales de la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile ante la Comisión de relaciones exteriores de la Cámara de Diputados, abril de 1994.



g) *Comentarios de exportadores individuales y personeros de asociaciones gremiales*

i) Para cuantificar la importancia que reviste el mercado de la Unión Europea para las exportaciones chilenas de manufacturas, hay que considerar que ese mercado absorbe entre el 6 y el 7% del valor de las manufacturas, que alcanzó a 1 750 millones de dólares en el año 1993<sup>190</sup>. El NAFTA absorbe 23%, el Grupo Andino 19%, los Estados Unidos 15%. Así, el mercado europeo no pesa mayormente en las ventas externas chilenas de manufacturas.

ii) Muy pocos sectores de exportadores se proyectan hacia Europa. Los empresarios en la actualidad están pendientes de los mercados latinoamericanos y de Norteamérica, en la perspectiva del NAFTA. Por su parte el gobierno está preocupado de Latinoamérica (acuerdos bilaterales y el Mercosur), del NAFTA y de Asia (APEC).

Naturalmente que Europa interesa, pero no se han preparado actividades para canalizar ese interés. En todo caso, Europa en el futuro debiera ser un importante mercado para las ventas externas de manufacturas.

iii) Existe un desconocimiento sobre el Sistema generalizado de preferencias (SGP) y, como se sabe, ocurrirán cambios en dicho Sistema. La lista de productos incluidos en el SGP se modifica periódicamente.

Se estima que ello afectará a parte del sector textil y al sector del cuero y del calzado.

iv) Pareciera que la Unión Europea está fortaleciendo su capacidad de negociación para afrontar las futuras condiciones que enfrentará con los megabloques. En todo caso, hay que señalar que en Europa falta una especie de banco de oportunidades comerciales, o un centro que identifique demandas o colabore en la búsqueda de nichos de mercado.

Se requiere de una organización que evalúe oportunidades reales para los sectores exportadores. A este respecto, la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) es un buen ejemplo en el desarrollo del comercio de Japón con Chile. Como las oficinas comerciales en el exterior no se muestran tan eficientes y dinámicas en ciertos campos, la labor que realiza JETRO es fundamental para las empresas japonesas que participan de dicho comercio.

Algunos exportadores han manifestado que el flujo de antecedentes de las oficinas comerciales hacia los agentes del comercio exterior no es fluido. Se considera un éxito relativo la transmisión de información al sector privado.

v) En relación con la exportación de los productos manufacturados hacia la Unión Europea, los antecedentes señalan que se consideran oportunidades comerciales para los siguientes rubros: juguetes, calzado, muebles de madera.

Muchos empresarios chilenos van a Europa a buscar tecnología y, en el caso del calzado, un consultor de GTZ (organismo alemán de asistencia técnica) comenzó a trabajar en el área del diseño y de la comercialización, hace cuatro años. Ahora la industria ya está exportando a Europa. Estas acciones se han efectuado sin participación de los servicios exteriores.

En el caso de los juguetes se han establecido alianzas comerciales con distribuidores europeos de estos productos.

En cuanto a los muebles, una entidad de la Unión Europea los incorporó al programa que este organismo posee sobre el sector.

Esta situación ocurrió también al margen del apoyo de los servicios exteriores.

---

<sup>190</sup> Cifras de ASEXMA, A.G. que no incluyen harina de pescado ni aceite de pescado, ni celulosa.

vi) Hay otras exportaciones chilenas al mercado europeo que también se han iniciado sin la participación de la acción de los servicios exteriores. Es el caso de las exportaciones de miel de abeja, desarrolladas sobre la base de un proyecto iniciado en Ancud en 1985, promovido por Caritas-Chile.

Inicialmente Caritas-Suiza estableció relaciones con un importador para cubrir el mercado suizo, encontrándose posteriormente con otra entidad comercial europea con vinculaciones comerciales en Suiza y Holanda.

vii) También en el caso de las exportaciones chilenas de lana esquilada, sucia o lavada, el acceso a los mercados de países de la Unión Europea se ha efectuado en forma directa por parte de los exportadores, sin el apoyo oficial de los servicios exteriores.

Se comenta que el mercado de lanas es muy especial y transparente, con gran conocimiento de quienes son los exportadores, de modo que se van gestando negocios por recomendación de proveedores. Así, un importante exportador chileno que por décadas ha tenido representantes en España y también en Inglaterra, efectuó la penetración comercial de mercado en forma directa.

La empresa exportadora comentó que en la actualidad las exportaciones al mercado europeo han caído, especialmente en España, por responsabilidad del propio mercado que está adquiriendo lanas baratas.

viii) Otras exportaciones de manufacturas que se efectúan al mercado europeo corresponden a los tableros de fibra de madera de densidad mediana (MDF).

Los exportadores de este producto han señalado que realizaron la penetración comercial sin ayuda de los servicios exteriores, en particular de PROCHILE.

En algunos países, como el Reino Unido, se tomaron contactos comerciales en forma directa con agentes especializados, para luego efectuar una selección entre éstos y así designar un agente. Éste es el principal mercado para el rubro de exportación señalado.

En otros mercados de la Unión Europea, como Bélgica y Holanda, utilizan un solo agente que cubre ambos países. En este caso lo lograron mediante recomendación de otra empresa chilena exportadora.

En el caso de España los exportadores chilenos actuaron por recomendación en favor de un agente comercial.

Como se aprecia, según lo han indicado estos exportadores, ellos han efectuado los contactos comerciales y elegido sus agentes de diversas maneras.

Han dejado en claro que no han recibido apoyo de PROCHILE para la penetración en estos mercados, pero que el organismo promotor los ha asistido en otros países.

h) *Comentarios de directivos de una fundación empresarial destinada a intensificar las relaciones con la Unión Europea*

La Fundación Eurochile es una corporación privada que tiene como misión fortalecer los vínculos económicos, tecnológicos y comerciales entre empresarios chilenos y los de países que integran la Unión Europea. Impulsa proyectos innovadores desarrollando una función enfocada principalmente a la promoción de inversiones hacia la Unión Europea, y desde la Unión hacia Chile.

Naturalmente que al promover las inversiones se efectúan acciones comerciales, ya que gran parte de dicha promoción se lleva a cabo a través de acuerdos de comercialización.

También el acercamiento que hace la Fundación a las empresas privadas chilenas permite organizar acciones de divulgación con posibilidades comerciales. A su vez, los inversionistas europeos buscan empresas con efectivas oportunidades comerciales, para incorporarse a ellas con capitales y tecnología adecuada.

Trabaja estrechamente con el Comité de inversiones extranjeras (CIE) y con PROCHILE, tanto en sus programas como en el apoyo a las empresas chilenas. La Fundación, por otra parte, colabora con los agregados comerciales de las embajadas europeas presentes en Chile.

Opinan que la tarea principal de las oficinas comerciales y los agregados comerciales debe ser el conocimiento cabal del mercado local donde ellos residen. Ello implica conocer las características, movimientos y cambios de la demanda, así como los proveedores, productos, y precios, conformando un sistema de aplicación de "inteligencia de mercado".

Para lograr la penetración comercial, en ciertos casos será necesario operar desde la producción hasta la comercialización, disponiendo de un sistema comercial propio para abastecer directamente al mercado, además de contar con otros agentes distribuidores si fuera necesario.

La Fundación ha organizado diversos seminarios, y edita publicaciones de divulgación de oportunidades de inversión, de proyectos de cooperación y examen de la situación económica del país.

## MÉXICO

### 1. Breve presentación de la evolución de las exportaciones y del proceso de promoción comercial <sup>191</sup>

#### a) *Evolución de las exportaciones*

En 1993 el producto interno bruto (PIB) se expandió con una modesta tasa de apenas 0.6%. En 1994 ascendió a 3%. Con estos aumentos el país presenta un ritmo de crecimiento inestable desde 1988.

En 1991 la tasa de expansión del producto llegó a 3.6% para luego disminuir en 1992 a 2.8% (CEPAL, 1994a).

Las exportaciones durante el trienio 1990-1992 han permanecido prácticamente estancadas, habiendo alcanzado un nivel de 27 mil millones de dólares con un destacado valor de las ventas externas de petróleo crudo. No obstante, en 1993 el valor de las exportaciones mostró una importante recuperación y más aún en 1994. Con una expansión del 9% y de 14% anual, respectivamente, se observa un mejor desempeño que en el trienio señalado. Además, el notable crecimiento de las exportaciones se sustenta en rubros no petroleros, lo que es digno de destacar. En 1993, los ingresos por exportaciones del petróleo disminuyeron, no obstante lo cual se observa un especial crecimiento de la exportación de productos manufacturados y del agro.

---

<sup>191</sup> Al término de la redacción del documento surgió la crisis mexicana de características económicas proyectadas a lo político. Es difícil anticipar los efectos que tendrán las nuevas medidas sobre el comercio exterior y, en especial, en la política comercial y de promoción de exportaciones.

En 1993 el valor de las exportaciones de México ascendió a 30 mil millones de dólares, y en 1994 superó los 34 mil millones de dólares <sup>192</sup>. Sólo Brasil registra exportaciones de mayor valor en América Latina <sup>193</sup>.

El valor de las importaciones, por su parte, ha registrado un notable crecimiento, con lo cual el comercio exterior mexicano se caracteriza por un acentuado desequilibrio en el balance de bienes.

Es interesante presentar las cifras para llamar la atención sobre la evolución de las exportaciones mexicanas y el notable y persistente aumento de las importaciones, que configura el gran déficit registrado en el comercio de bienes (ver cuadro 68).

Cuadro 68  
**MÉXICO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES**  
(En millones de dólares, FOB)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
1990	26 838	31 272
1991	26 855	38 184
1992	27 516	48 193
1993	30 033	48 924
1994	34 190	57 835

Fuente: CEPAL (1994a).

Al igual que en años anteriores las importaciones en 1993 se han visto favorecidas por el enorme flujo de entrada de capitales externos, por la apertura comercial y por la apreciación de la moneda nacional.

No está demás recordar que el grueso del programa de liberalización de importaciones se llevó a cabo en los años 1985 a 1987. En este trienio se implantó un sistema arancelario cuya estructura estaba constituida por cinco niveles de tasas, que variaban de 0% a 20%. Posteriormente, para acentuar la liberalización, se dejaron de utilizar los llamados controles cuantitativos a las importaciones <sup>194</sup>.

Con ello, la progresiva incorporación de la economía mexicana al sistema comercial mundial abierto, facilitada por la apertura comercial y la apreciación de la moneda, ha traído consigo mayores niveles de importación de bienes y servicios. Naturalmente que para mantener el equilibrio de las cuentas externas las exportaciones deberían también haber experimentado un notable crecimiento.

<sup>192</sup> Cifras de la CEPAL.

<sup>193</sup> El valor exportado de Brasil en 1994 fue de 43 300 millones de dólares.

<sup>194</sup> Antecedentes de la CEPAL.

En la evolución de las exportaciones mexicanas resulta de interés caracterizar la composición de las exportaciones de bienes. Estos antecedentes complementan el conocimiento de la situación, y entregan un contexto que ayuda a entender la necesidad y exigencia de una política comercial que modifique el comercio exterior para integrarlo en mejor forma a los sistemas mundiales predominantes.

Los antecedentes disponibles han permitido diseñar el cuadro 69 que se presenta a continuación.

Cuadro 69  
**MÉXICO: EXPORTACIONES DE BIENES**  
(En millones de dólares, FOB)

Rubros de exportación	1990	1991	1992	1993 <sup>a</sup>
Agropecuarios y pesca	2 162	2 373	2 112	2 505
Industrias extractivas	9 538	7 812	7 776	7 696
Industrias manufactureras	14 861	16 485	17 507	19 832
Otras no clasificadas	277	185	121	--
<b>TOTAL DE EXPORTACIONES</b>	<b>26 838</b>	<b>26 855</b>	<b>27 516</b>	<b>30 033</b>
(Petróleo crudo)	(8 921)	(7 265)	(7 420)	(7 418)

Fuente: Sobre la base de datos de la CEPAL (1990-1992).

<sup>a</sup> Estimaciones propias con estadísticas del Bancomext y la CEPAL.

Se observa que las exportaciones del sector manufacturero se han expandido, aun cuando se comenta que la industria manufacturera pasa por una etapa compleja. Debe adaptarse a la acentuada competencia con el exterior que ha surgido como consecuencia del proceso de apertura comercial. Enfrenta la situación de la economía norteamericana, y al interior vive un período de privatización de las empresas estatales.

En la exportación de productos manufacturados se destacan los rubros de la industria automotriz, equipos eléctricos y electrónicos, productos químicos, textiles e industria del cuero.

En relación con este punto, no deja de ser interesante mencionar la incidencia del sector privado en las exportaciones totales, la que es creciente en el tiempo y ya supera el 60%. En este período de ajuste, la política comercial constituye un elemento determinante para contribuir a consolidar la competitividad y asegurar la adecuada inserción internacional.

A este respecto, la política comercial actual se ha orientado primordialmente a establecer acuerdos comerciales para lograr la apertura de mercados en beneficio de las exportaciones mexicanas.

En 1992 culminaron las negociaciones con los Estados Unidos y Canadá. A fines de 1993 se ratificó el Tratado de libre comercio (TLC), que entró a regir el 1° de enero de 1994.

Se ha puesto en acción un convenio comercial con Chile. Se avanza etapas con los países centroamericanos. Igualmente con Colombia y Venezuela, que junto con México componen el llamado Grupo de los Tres.

En otro orden de cosas, en materia de fomento a las exportaciones y promoción comercial, resulta de interés resumir la situación para luego presentar un breve recuento de los incentivos y organismos de promoción.

En la actualidad, México ha reunido en un solo organismo las funciones de promoción y financiamiento de las exportaciones. La entidad responsable es el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

Dispone para su manejo de múltiples incentivos. Entre ellos se cuentan los Programas de concertación con empresas altamente exportadoras (ALTEX), los Programas para empresas de comercio exterior (ECEX), los Programas de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX), y otros mecanismos de fomento, como ser, las Cuentas aduaneras y la tarjeta Exporta.

Existe además un organismo de consulta y de coordinación entre los sectores público y privado llamado Compex, Comisión mixta para la promoción de las exportaciones.

También la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en particular a través de la Subsecretaría de Comercio Exterior, desarrolla un papel clave en este campo, con una destacada actuación en las negociaciones comerciales internacionales.

Como se sabe, en 1983 ocurrió un cambio en la economía mexicana al liberalizarse el comercio exterior y las normas que regulaban los movimientos de la inversión extranjera directa, en busca de una mejor inserción económica internacional.

Por esa misma época, se tendió a sustituir los permisos de importación por el arancel. También se adoptó un sistema moderno de clasificación y codificación de productos del comercio exterior.

Se inició asimismo la racionalización de la política comercial, y se adoptaron importantes medidas en apoyo de las exportaciones.

Paralelamente al proceso de modificación de la política comercial para lograr una mejor inserción, se adecuó el programa de fomento a la industria maquiladora.

Conviene señalar que dentro de este espíritu renovador de la política comercial, sólo en el año 1986 México se adhirió al GATT.

Hoy en día, después de la reestructuración de los años 80, el modelo que privilegia las exportaciones ha logrado resultados que son positivos. Según se ha comentado, antecedentes del trienio 1990-1992 indican que el país alcanzó destacados valores de exportación: alrededor de 27 mil millones de dólares por año, y en 1993 y 1994 superó dicho nivel. Este dinamismo ha traído consigo una acentuada incorporación de las manufacturas y semimanufacturas al comercio de exportación, rubros que presentan una notable participación en el total exportado.

Con todo, la incidencia de las exportaciones del petróleo en el valor total resulta importante, pero sin llegar al peso que tenía en los ingresos de exportación en la década de los 70.

b) *Organización institucional, instrumentos de fomento y mecanismos de apoyo a las exportaciones*

#### **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)**

Organismo encargado de formular y supervisar la política de comercio exterior. En su interior, cuenta con la Subsecretaría de Comercio Exterior, entidad constituida por cuatro Direcciones Generales:

i) la de Política de Comercio Exterior, que lleva a cabo las actividades externas de la promoción de exportaciones;

ii) la de Servicios al Comercio Exterior, en la cual se desarrollan funciones de servicios al exportador, proyectos de exportación, con los correspondientes programas (ALTEX, PITEX, draw-back).

iii) la de Negociaciones Comerciales Internacionales, que desarrolla las actividades que le corresponden, especialmente con América del Norte, América Latina y Cuenca del Pacífico, y

iv) la de Prácticas Comerciales Internacionales, que efectúa las investigaciones sobre **dumping** y subsidios.

Dentro de la SECOFI hay otras subsecretarías, dedicadas a materias de inversión extranjera, industria, comercio interior y similares.

#### **Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)**

Esta entidad desempeña un papel fundamental en la promoción y apoyo al comercio exterior mexicano. En la actualidad, mediante ley promulgada en 1986, cumple una doble función: financiera y promocional. Ésta fue la voluntad de las autoridades al concentrar en una sola institución los servicios financieros y promocionales de apoyo a los sectores exportador e importador.

La actual entidad es la consecuencia de la fusión de tres instituciones existentes anteriormente; el Banco propiamente tal, el Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (FOMEX) y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

La SECOFI y Bancomext se complementan plenamente en el campo del comercio exterior. La Secretaría tiene la atribución de fijar las políticas relativas al comercio exterior, en tanto que el Banco las ejecuta en su condición de mecanismo financiero. Mantienen una coordinación estrecha y permanente, para así participar en forma satisfactoria en las etapas de la promoción.

El Banco tiene un Consejo Directivo como órgano máximo que está integrado por representantes del sector público, del área bancaria y del sector privado industrial y comercial. En este nivel se produce una coordinación entre los representantes de los agentes activos del comercio exterior.

La estructura interna del Banco contempla un área financiera y una de promoción. El área financiera cubre en dos direcciones los aspectos de colocación de créditos y obtención de fondos.

Por su parte, el área de promoción está radicada en una Dirección General que considera tres Divisiones:

i) la de Promoción Externa, que desarrolla tareas de promoción en el exterior disponiendo de 40 consejerías en el extranjero. En ellas se recopila información comercial, tendencias de mercado, datos de la competencia, y otros;

ii) la de Promoción de la Oferta Exportable, que se encarga de fomentar la oferta exportable del país concediendo apoyo a las empresas. Dispone de 24 oficinas regionales, y

iii) el Centro de Servicios al Comercio Exterior, que presta servicios y asistencia a las empresas en materias de capacitación, asesoría e información. Este Centro data de 1991 y cuenta con una numerosa planta profesional, con especialistas en variados aspectos del comercio exterior.

### **Organismos de Gobierno**

Hay otras secretarías que tienen ingerencia en el comercio exterior, pero sin alcanzar la importancia e influencia de la SECOFI en el sector externo (por ejemplo, Secretaría de Hacienda, de Agricultura, de Energía).

### **Organismos del sector empresarial**

- Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)
- Consejo Empresarial Mexicano de Asuntos Internacionales (CEMAI)
- Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de México (ANIERM)
- Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

### **Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)**

Esta comisión tiene como propósito analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores público y privado, en materia de exportaciones de bienes y servicios no petroleros. Con este organismo se pretende superar el tradicional problema de la falta de coordinación entre los sectores público y privado, que ha constituido una debilidad congénita de los sistemas de promoción a las exportaciones. El empresariado dispone aquí de un canal activo donde presentar sus problemas y plantear sus necesidades para desarrollar las exportaciones y lograr el acceso a los mercados externos.

El amplio abanico de incentivos existentes en el sistema mexicano de promoción de exportaciones, así como su complejidad y alcances, obliga a presentar un esquema resumido de los varios instrumentos de apoyo.

i) *Incentivos fiscales*. Créditos fiscales, exenciones y devoluciones de impuestos.

ii) *Incentivos aduaneros*. En diversas modalidades:

- Programas de importación temporal (PITEX).
- Programas de concertación con empresas altamente exportadoras (ALTEX).
- Empresas de comercio exterior (ECEX).
- Cuentas aduaneras.
- Empresas maquiladoras.
- Depósito industrial.
- Reintegro de derechos aduaneros.
- Reposición de materias primas.
- Zonas francas.
- Exportación temporal.

iii) *Incentivos financieros*. Bancomext apoya las actividades de comercio exterior a través de la concesión de créditos.

- Créditos de pre-embarque.
- Créditos de post-embarque.
- Seguro de crédito y garantías para la exportación.



- Tarjeta Exporta.
- Empresas de factoraje (**factoring**).
- iv) *Otros incentivos y apoyo a la promoción de las exportaciones.* Principalmente a través de la acción de Bancomext:
  - Acción promocional global y selectiva.
  - Información comercial, asesoría y formación técnica que proporciona el Centro de servicios al comercio exterior.

## **2. Comentarios y alcances sobre las acciones internas y externas de apoyo al sector exportador**

### **Apreciación general**

1. México cuenta con un sistema de fomento a las exportaciones y promoción comercial que se caracteriza por el número y diversidad de instrumentos de estímulos en aplicación. Igualmente dispone de una organización institucional que se ubica a nivel de secretaría, con una importante entidad que cubre la parte financiera y de promoción, como asimismo con un organismo coordinador de las actividades de los sectores público y privado en estas materias.

Además, el país dispone de una vastísima experiencia en materia de promoción de exportaciones, fruto de los casi 30 años de aplicación de los sistemas de fomento en el país.

Estos elementos, en conjunto, han llevado a México a presentar un resultado satisfactorio en la promoción de exportaciones.

Éste se puede resumir en el nivel del valor exportado, el que corresponde al segundo mayor de América Latina y el Caribe. También debe destacarse la incorporación de los productos manufacturados y semimanufacturados a la oferta exportable.

El valor de las exportaciones de hidrocarburos, que constituyeron un producto esencial del comercio exterior mexicano, si bien ha disminuido, tiene aún una incidencia importante en las exportaciones.

Por otra parte, el notable crecimiento de las importaciones que trajo consigo la apertura externa en el último tiempo, obliga a aumentar el esfuerzo exportador. La expansión de las importaciones ha sido tan acentuada que ha desequilibrado el balance comercial de bienes y ha colocado el déficit comercial en cifras muy elevadas. Para el trienio 1992-1994, las estadísticas disponibles registran un déficit anual en el comercio de bienes de 20 mil millones de dólares.

2. Los antecedentes y opiniones recogidos coinciden en señalar que las exportaciones de productos manufacturados presentan una buena evolución a lo largo del tiempo. En particular, en el año 1993 sobresale el crecimiento de las ramas de productos metálicos, maquinaria y equipos, textiles e industria del cuero, alimentos, bebidas y tabaco, e industria maderera. También mostraron un gran dinamismo las exportaciones de la industria automotriz (Bancomext, 1993).

Pareciera, de acuerdo a los antecedentes disponibles, que México está consiguiendo una conveniente diversificación de exportaciones, con la incorporación de productos de la industria manufacturera a las ventas externas.

En la composición de las exportaciones, cuyo valor se ubica en un nivel del orden de los 27 mil millones de dólares a lo largo del trienio 1990-1992, para luego ascender a 30 mil y 34 mil millones de dólares en 1993 y 1994, las manufacturas anotan una ponderación interesante. En los últimos dos años la incidencia de las exportaciones de productos de la industria manufacturera representa poco más del 60% de los valores exportados.

3. Se observa una notoria concentración de mercados en cuanto al destino de las exportaciones del país.

Los datos disponibles indican que durante 1993 el 90% de las ventas externas se colocó en los Estados Unidos, Canadá, España, Japón, Francia y Alemania. Entre ellos, como era de esperar, el mercado estadounidense sobresale notoriamente presentando una gravitación desequilibrante; en 1993 absorbió el 83% de las exportaciones mexicanas (Bancomext, 1993).

### **3. Comentarios y opiniones del sector privado exportador, de autoridades y funcionarios de los organismos promotores**<sup>195</sup>

1. Existe un consenso generalizado en los sectores privado y público respecto a que la acción desarrollada en la esfera de la promoción de las exportaciones es positiva.

Pero, aunque los logros alcanzados son satisfactorios, se reconoce que aún falta mucho por hacer.

Se comenta que se han desarrollado labores interesantes y novedosas en los casos de los programas y actividades de las entidades encargadas de la promoción. Entre éstas se menciona, por ejemplo, el Centro de Servicios al Comercio Exterior (CESCEX).

En este último caso reviste importancia la actividad de recopilar y difundir información comercial y de mercados. El Centro tiene acceso a una amplia red de bancos de datos internacionales.

2. Los agentes económicos mexicanos del comercio exterior han manifestado su conformidad con la creación de la Comisión mixta para la promoción de exportaciones (COMPEX), establecida por decreto presidencial en 1989. Consideran que es un órgano dinámico que acoge los problemas del empresariado y ofrece soluciones a los casos presentados. Ha demostrado eficiencia y constituye una respuesta para resolver la integración y cooperación entre los sectores público y privado.

Los antecedentes destacan la labor que se lleva a cabo en tres ámbitos de acción:

- Gestoría de problemas específicos.
- Instrumentación de medidas de promoción.
- Desarrollo de proyectos concretos de exportación.

Muchos de los problemas se resuelven a iniciativa de la Comisión, y en cuanto al desarrollo de proyectos los datos indican que a fines de 1993 existían 102 proyectos impulsados por COMPEX.

3. Se dice que el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) desarrolla una intensa labor en beneficio de las exportaciones. Es así como ha llevado a cabo una estrategia nacional

---

<sup>195</sup> Producto de entrevistas sostenidas con directivos de organismos públicos y entidades del sector privado.

e internacional orientada a promover la oferta exportable con mayor valor agregado, a identificar nichos de mercado con un mayor potencial, y a fomentar mecanismos eficientes de comercialización.

— Bancomext cuenta con 28 consejerías comerciales en 20 países, que cubren los mercados de destino de más del 90% de las exportaciones mexicanas no petroleras. Seis representaciones se encuentran en países de la Unión Europea. Dispone de oficinas en Alemania, España, Francia, Holanda, Italia y el Reino Unido.

Los principales servicios que ofrecen las representaciones son: análisis de mercados, difusión de oportunidades de negocios, identificación de importadores e inversionistas, promoción de inversión extranjera, apoyo en la participación en eventos internacionales, desarrollo de proyectos comerciales (Bancomext, 1995).

En el campo de los servicios promocionales —que en definitiva constituye su objetivo principal— se registran diversos logros. La dinámica labor que se resume a continuación, incluye los servicios de información y asesoría del Centro de Servicios al Comercio Exterior (CESCEX).

— Durante 1993, las consejerías comerciales detectaron más de 7 mil demandas comerciales.

— Se implementaron 16 proyectos región-producto-mercado en que se establecen compromisos a firme entre empresas mexicanas y compradores extranjeros. Además se promocionaron 34 proyectos adicionales.

— Durante 1993 se concedió atención comercial a poco más de 10 mil usuarios.

— Se presentaron 785 perfiles y 37 estudios de mercado.

— Se efectuaron 1 123 asesorías sobre diversas materias de comercio exterior.

En materia de capacitación del comercio exterior, durante 1993 se realizaron 188 cursos, con la participación de casi 3 mil representantes de empresas.

4. Para 1995 se ha programado impulsar proyectos comerciales de alimentos frescos y procesados en Alemania, Francia, España y Holanda; de textiles y confecciones en Alemania y el Reino Unido; muebles en Alemania, España y Francia, y de herramientas, marroquinería y farmacéuticos, especialmente en Holanda (Bancomext, 1995).

5. También se opina favorablemente sobre la labor que Bancomext realiza en el área financiera. Continúa apoyando a las empresas mexicanas para aumentar su productividad y así fortalecer su capacidad competitiva en los mercados internacionales.

La estrategia reciente se orientó a aumentar el número de usuarios a fin de incorporar a un mayor número de empresas medianas y pequeñas al sistema de financiamiento.

Los logros obtenidos en 1993 en el área financiera se resumen como sigue:

— Bancomext canalizó recursos financieros por 14 600 millones de dólares en diferentes operaciones de comercio exterior para apoyar estas actividades.

— El número de usuarios alcanzó a 14 907.

— La distribución del financiamiento otorgado a exportadores directos, a proveedores e inversionistas, fue la siguiente:

Operaciones de corto plazo	US\$ 10 581 millones
Operaciones de largo plazo	US\$ 3 013 millones
Operaciones de avales y garantías	US\$ 1 010 millones
	US\$ 14 604 millones

— Según actividades económicas:

63% se canalizó a empresas de la industria manufacturera.

18% a empresas del sector agropecuario y agroindustrial.

13% a empresas del sector minero metalúrgico.

6% sector turístico y pesca.

6. A este respecto, autoridades del Bancomext destacan la acción del Banco en su calidad de organismo promotor de las exportaciones mexicanas.

Señalan que no obstante su dependencia del gobierno el Banco no recibe ayuda ni subsidios de parte del Gobierno Federal. Subrayan que el presidente del Consejo es el Ministro de Hacienda.

El Banco, que es autosuficiente en su financiamiento, se procura fondos del exterior y coloca recursos financieros a través de la banca comercial.

Destacan que el Banco, que ya tiene 40 años de existencia, es un organismo especial que cuenta con dos grandes áreas:

— Area financiera.

— Area promocional.

El sector privado tiene un papel activo dentro del Banco y, por otra parte, el organismo trabaja en estrecha coordinación con el gobierno. Con ello cubre ambos sectores.

También hay que considerar las relaciones del Banco con los servicios exteriores. En el caso de las oficinas que mantiene en los países de la Unión Europea, éstas se encuentran integradas a las embajadas de México.

Opinan que con el sector privado aún pueden hacer más. Efectivamente, ha sido difícil impulsarlo en su salida al exterior; sin embargo, este sector sabe que tiene que ser competitivo internacionalmente.

Por último, destacan el desarrollo de actividades realizadas con la Unión Europea. Han efectuado foros entre industriales mexicanos y empresarios europeos preocupados de los aspectos comerciales, de la inversión, y de procurar tecnología moderna. En diciembre de 1992 se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión bilateral México-Comunidad Europea.

Sobre la inversión europea destacan su incremento y lo ocurrido con estos flujos, ya que se estimaba que la inversión extranjera provendría de los Estados Unidos y de Canadá, por razones de la participación en el NAFTA. No ha ocurrido así, y el flujo inversor europeo muestra gran presencia.

7. En el Programa nacional de eventos internacionales para 1995, se contemplan diversas actividades de promoción del comercio y de la inversión a desarrollar con la Unión Europea. Este programa se inscribe en la estrategia para promover la competitividad y la internacionalización de los sectores productivos (Bancomext y SECOFI, 1995).

8. Al interior del Bancomext existía la opinión de que aún era necesario realizar esfuerzos para lograr la integración de los servicios de promoción y de financiamiento, para así entregar los apoyos que necesitan los agentes económicos en las actuales condiciones del comercio internacional. Ello exige agilizar la cooperación entre las áreas financieras y promocionales.

En 1993, Bancomext reforzó las acciones para promover la elevación de la productividad y el aumento de la capacidad competitiva de la economía. Los servicios financieros y promocionales se orientaron a ofrecer un apoyo integral a las empresas que participaron en el comercio exterior.

Los funcionarios de Bancomext opinan que ahora hay que conseguir un mayor desarrollo de la oferta exportable. Pareciera que la promoción externa ha superado a la interna, y se cuenta con suficientes antecedentes sobre la demanda comercial del exterior que no tiene una contrapartida de oferta, por lo que es necesario intensificar la promoción interna de fomento, en especial hacia la oferta exportable.

También se opina sobre la selectividad de la promoción, en cuanto a la necesidad de privilegiar proyectos específicos y disminuir las actividades de fomento de tipo general. Ello exige readecuar algunas acciones de promoción y de apoyo a las exportaciones.

El Bancomext tiende a asignar la más alta prioridad a la concesión de apoyo a las empresas con mayor potencial, como son las textiles, de calzado, muebles, alimentos procesados y automotrices.

9. Autoridades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) han subrayado la importancia de la red de arreglos bilaterales que ha desplegado México con la suscripción de acuerdos de libre comercio, al igual que Chile.

Han comentado el gran déficit comercial existente con Europa y opinan que el bloque pone problemas a la entrada de productos mexicanos, como los encendedores a gas, disquetes para computadoras, y también en el caso de los plátanos.

Señalan que Europa ha hecho ofrecimientos para alcanzar acuerdos de libre comercio con México, Mercosur, y también con Chile, lo que fortalecerá el desarrollo del comercio.

10. Directivos del sector privado que participan en el Consejo empresarial mexicano para asuntos internacionales (CEMAI), se han referido al desempeño de México para remontar su situación económica a partir de la violenta crisis financiera ocurrida en 1982.

La economía soportó cambios y ajustes para alcanzar la estabilidad y lograr un clima de confianza para los inversionistas extranjeros. A partir de 1987-1988, con la introducción de las modificaciones económicas, se planteó la exigencia de convertir a México en un país exportador. Con este fin se ha tenido que desplegar una gran labor para crear en el empresario una mentalidad exportadora. Comentan que ésta no ha sido una tarea fácil.

Subrayan la labor conjunta que efectúan el sector privado con el público en el desarrollo de actividades promocionales, como la participación en ferias y exposiciones internacionales, en misiones comerciales, y en el conocimiento de los avances de la tecnología de punta.

Indican que algunos empresarios se modernizaron y están empezando a exportar. Concluyen que es necesario capacitar al empresariado en las materias del comercio exterior, planteamiento compartido por muchos empresarios exportadores.

En la relación internacional opinan que México debe exportar más, atraer capitales foráneos, y disminuir la situación deficitaria del balance de pagos.

Para lograr los objetivos señalados comentan que México tiene fuerzas en el exterior a través de las representaciones externas del Banco Nacional de Comercio Exterior, mientras que el sector privado actúa dinámicamente a través del CEMAI (Comité Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales).

Junto a estos canales orientados a promover la inserción internacional, México dispone de varios acuerdos bilaterales suscritos, participa en el NAFTA (TLC), forma parte de la APEC, y cuenta con un convenio marco con la Unión Europea.

11. Por último hay que anotar que algunos empresarios ponen énfasis en el mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones, carreteras y puertos, que actualmente presentan debilidades para hacer frente a las exigencias dinámicas del comercio mundial.

También sugieren racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos del comercio exterior, en particular, lo concerniente a la documentación exigida para exportar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Gerard F. (1991), "Toward a Concept of Development Agreements", Centro de Desarrollo de la OCDE, Documentos Técnicos, N° 43, París.
- Alessandri, Giuseppe (1992), "La cooperazione allo sviluppo dopo il Consiglio Europeo di Maastricht", Asuntos Externos, N° 93, enero 1992, Roma.
- Amendola, G., P. Guerrieri y P. Padoan (1991), "International Patterns of Technological Accumulation and Trade", *CIDEI Working Paper*, No.3, Centro Interdepartamental de Economía Internacional, Universidad de Roma "La Sapienza", Roma.
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- Archibugi, D. y M. Pianta (1992), *The Technological Specialization of Advanced Countries*, Kluwer Publicaciones Académicas, Amsterdam.
- Bach, Daniel (1993), "Un ancrage à la dérive: la Convention de Lomé", en *Revue Tiers-Monde*, Instituto de Estudio de Desarrollo Económico y Social de la Universidad de Paris 1, N° 136, Octubre-Diciembre 1993, París.
- Bacelet, G. (1989), *Joint venture Multinazionali*, EtasLibri, Milán.
- Bagella, M. (1989), "Il mercato unico europeo e l'interscambio con l'America Latina: emarginazione o sviluppo?", *Rivista di Politica Economica*, junio, Roma.
- Baldwin, Richard (1992), "Measurable Dynamic Gains from Trade", *Journal of Political Economy*, vol.100, Febrero.
- Banco Central de Chile (1994), *Boletín Mensual*, marzo, 1994, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (1987), *Higher Education in Latin America. Problems, Policies and Institutional Changes*, Washington, D.C..
- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) (1993), *Informe Anual*, México.
- \_\_\_\_\_ (1995), "Programa de actividades promocionales en el exterior", México.
- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y Secretaría de Comercio Exterior y Fomento Industrial (SECOFI) (1995), "Programa nacional de eventos internacionales", México.
- Banderas, Juan (1992), "El nuevo marco jurídico de la inversión extranjera en América Latina", Comité de Inversiones Extranjeras de Chile y CEPAL/CET, Santiago de Chile.
- Becattini, G. (1987), *Mercato e forze locali: Il distretto industriale*, Il Mulino, Bolonia.
- Bell, M. y K. Pavitt (1993), "Accumulating Technological Capability in Developing Countries", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Banco Mundial, Washington, D.C..

- Bello, W. y Rosenfeld (1992), *Dragons in Distress Asia's. Miracle Economics in Crisis*, Institute for Food and Development Policy, Penguin Books.
- Bhagwati, Jagdish (1992), "Regionalism versus Multilateralism", *The World Economy*, vol.15, N° 5, Septiembre, Blackwell Publishers, Oxford (GBR) y Cambridge (USA).
- \_\_\_\_\_ (1992a), "The Threats to the World Trading System", *The World Economy*, vol.15, N° 4, Julio, Blackwell Publishers, Oxford (GBR) y Cambridge (USA).
- British Overseas Development (1993), "Council Declaration Sets New Agenda", No.27, enero, 1993, Londres.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society*, Columbia University Press, Columbia.
- Calderón, Alvaro (1992), "Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 1970-1990: panorama regional", CEPAL DSC/1, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Inversión extranjera directa e integración regional: la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Industrialización y Desarrollo Tecnológico* No.14, CEPAL (LC/G.1778), Santiago de Chile.
- Cantwell, J. (1989), *Technological Innovation and Multinational Corporations*, Basil Blackwell, Oxford.
- Cassen, Bernard (1993), "Le GATT contre l'Europe - L'épreuve de la guerre commerciale", *Le Monde Diplomatique*, noviembre, París.
- CFM Méditerranée Développement (1992), "La Cofides, Compagnie Espagnole de Financement du Développement", No.5, página 61, noviembre, París.
- Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas (1992), "Informe sobre las inversiones en el mundo 1992: las empresas transnacionales como motores del crecimiento", Nueva York.
- Centro Universitario de Desarrollo Andino (CINDA)/International Development Research Center (IDRC) (1987), *Impacto de la cooperación internacional en América Latina*, Santiago de Chile.
- Centro Universitario de Desarrollo Andino (CINDA) (1988), "Impacto de la cooperación internacional en Colombia", Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina", División de Comercio Internacional y Desarrollo (LC/L.644), septiembre, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Conversión de la deuda externa en inversión: guía para el personal directivo"(LC/R.595) Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992a), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992b), "La política comercial de la Comunidad Económica Europea después de 1992: implicaciones para América Latina", División de Comercio Internacional y Desarrollo (LC/R.1139), abril, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992c), "Estructuras institucionales y mecanismos de promoción de exportaciones. Las experiencias de México y Colombia" (LC/L.722), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992d), "Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos de América y el Japón", División de Comercio Internacional y Transporte (LC/R.1201), octubre, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Informe del Seminario sobre Gestión de la Cooperación Internacional (LC/R.1285), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1993a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1992*, Santiago de Chile.



- \_\_\_\_\_ (1994), "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial" (LC/G.1800)(SES.25/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994a), "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe" (LC/G.1846), Santiago de Chile.
- CFM Méditerranée Développement (1992), "La Cofides, Compagnie Espagnole de Financement du Développement", N° 5, noviembre, París.
- Chesnais, F. (1986), "Science, Technology and Competitiveness", *STI Review*, Science/Technologie/Industrie, No.1, OCDE, París.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Multinational Enterprises and the International Diffusion of Technology", en Dosi G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete, *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londres.
- Cohen, Stephen S. (1992), "Chi sbaglia paga", *Technology Review*, No.47-48, septiembre-octubre, Roma.
- Colin, I. Bradford Jr. (ed.) (1992), *Strategic Options for Latin America in the 1990s*, OECD, París.
- Colombo, U. (1990), "L'Europa nelle politiche dell'innovazione e la posizione dell'Italia", en Guerrieri P. y E. Sassoon, *La sfida High-Tech. Il sistema Italia nella competizione tecnologica mondiale*, Il Sole 24 Ore, Milán.
- Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD) (1993), "Market Opportunities (Trade measures, Implications of Regional Integration Arrangements)", Informe de la Secretaría, Consideration of issues arising from the work programme of the ad hoc working group, (TD/B/WG.4/7), Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1993a), "Trade and Development - Report, 1993", Informe de la Secretaría, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1994), "A Preliminary Analysis of the Results of the Uruguay Round and their Effects on the Trading Prospects of Developing Countries", Informe de la Secretaría, consideration of issues arising from the work programme of the ad hoc working group (TD/B/WG.4/13), Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1994a), "Review of the Implementation, Maintenance, Improvement and Utilization of the Generalized System of Preferences", Seventeenth general report on the implementation of the generalized system of the preferences: Recent changes and policy issue, Informe de la Secretaría, (TD/B/SCP/6), Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1994b), "Sustainable Development: Trade and Environment - the Impact of Environment-Related Policies on Export Competitiveness and Market Access", Informe de la Secretaría, (TD/B/41(1)/4), Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1994c), "International Cooperation on Eco-labelling and Eco-certification Programmes and market Opportunities for Environmentally Friendly Products", Informe de la Secretaría, (TD/B/WG.6/2), Ginebra.
- Comisión de la Comunidad Europea (1989), "13 ans de cooperation au developpement avec les PVD d'Asie et d'Amérique Latine: données et resultats de l'expérience", Informe decenal, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1990), "Orientamenti per la Cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo dell'America Latina e dell'Asia", Comunicado de la Comisión, junio, 1990, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1990a), "Análisis de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea", Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Le dialogue Europe - Amérique Latine - Asie. La Cooperación Financière et Technique 1976-1989", Bruselas - Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_ (1991a), "European industrial policy for the 1990s", Buletín de la Comunidad European, Suplemento 3, Luxemburgo.

- \_\_\_\_\_ (1992), "Relazione sull'attuazione della Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 28 novembre 1991, sui diritti dell'uomo, sulla democrazia e sullo sviluppo", Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, octubre, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1992a), "La politica di cooperazione allo sviluppo all'orizzonte 2000. Le relazioni della Comunità con i paesi in via di sviluppo nella prospettiva dell'unione politica. Le conseguenze del Trattato di Maastricht", documento de reflexión, setiembre, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1992b), "Second Research and Development Programme in the Field of Science and Technology for Development (STD) 1981-1991", documento de trabajo.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Decisione di finanziamento a titolo dell'articolo 73011 del bilancio: programma AL/INVEST*, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1993a), *International Scientific Cooperation. Consolidated report of activities 1987-90 EC-Andean Pact countries and EC-Mexico*, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1993b), *European Community International Investment Partners (ECIIP). Progress report 1992*, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1993c), "Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", Libro Blanco, Boletín de la Comunidad Europea, Suplemento 6, Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_ (1993d), "The New Regulation of the Agricultural Markets", *Vademecum*, Europa Verde, Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_ (1993e), "Vade-mecum - Le schema communautaire de preferences generalisees", marzo, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1993f), "Valorizzare al massimo il mercato interno: programma strategico", Comunicado de la Comisión al Consejo (COM (93) 632 def.), diciembre, Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Une politique de competitivite industrielle pour l'Union Europeenne", Comunicado de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de Regiones, (COM (94) 319 final), setiembre, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1994a), "Pour un renforcement de la politique de l'Union Europeenne a l'egard du Mercosur", Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (94) 428 final), octubre, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1994b), "Pour mieux integrer les pays en developpement dans le commerce mondial - Le role du SPG pendant la decennie 1995-2004", Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (94) 212 final), junio, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1994c), "Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio recante applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1995-1997 a taluni prodotti industriali originari di paesi in via di sviluppo" (COM (94) 337 def.), septiembro, Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_ (1994d), "Il mercato interno della Comunità - Relazione 1993" (COM (94) 55 def.), marzo, Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_ (1994e), "What is Phare?. A European Union Initiative for Economic Integration with Central and Eastern European Countries", DGI, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1994f), "Orientamenti generali Phare 1994-1997" (I/131-1/94-IT).
- \_\_\_\_\_ (1994g), "What is Tacis?. Partnership and Cooperation with the New Independent States", DGI, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (1994h), "Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne, établissement d'un partenariat euro-méditerranéen", Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (94) 427), Bruselas.

- Consejo de la Comunidad Europea (1992), "Regolamento (CEE) N° 443/92 del Consiglio del 25 febbraio 1992 riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi", *Gazeta Oficial de la Comunidad Europea*, febrero, N° I 52/I, Bruselas.
- Consejo de la Comunidad Europea/ Comisión de la Comunidad Europea (1992), "Trattato sull'Unione Europea", Luxemburgo.
- Cooper, C. y R. Kaplinsky (1989), *Technology and Development in the Third Industrial Revolution*, Frank Cass, Londres.
- Corporación de Promoción Universitaria (CPU) (1987), El desarrollo científico y tecnológico en Chile.
- Correa, Carlos M. (1990), "Reforma del sistema internacional de propiedad intelectual: implicaciones para América Latina", Reflexiones de Caracas: tecnología, comercio y desarrollo en América Latina en los 90, UNCTAD, Ginebra.
- Dae Wong Choi (1992), "La Cuenca del Pacífico y América Latina: de la inserción comercial hacia la integración productiva", CEPAL, Santiago de Chile.
- D'Andrea Tyson, Laura (1992), "Who's Bashing Whom: Trade Conflict in High-Technology Industries", Institute for International Economics, Washington, D.C..
- Davenport, Michael (1994), "Possible Improvements to the Generalized System of Preferences", UNCTAD/ITD/8, Ginebra.
- De Derian, James (1987), *On Diplomacy*, Basil, Bkockwell.
- Di Girolamo, Giovanni (1992), "El escenario agrícola mundial en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, N° 47, agosto, Santiago de Chile.
- Dore, R. (1989), "Latecomers' Problems", en Cooper C. y Kaplinsky R., *Technology and Development in the Third Industrial Revolution*, Frank Cass, Londres.
- \_\_\_\_\_ (1989), "Technology in a World of National Frontiers", *World Development*, Vol.17, n.11, Pergamon Press, Londres.
- Dosi, G.y L. Orsenigo (1988), "Industrial Structure and Technical Change", en *Innovation, Technology and Finance*, Arnold Heertje, Basil Blackwell (ed.) para el European Investment Bank.
- Dosi, G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete (1988), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londres.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- Durán, E. (1992), "The Single European Market and Latin American trade", en S. Sideri y J. Sengupta (ed.), *The 1992 Single European market and the Third World*, EADI, Frank Cass, Londres.
- Emmery, Louis (ed.) (1989), "One World or Several?", Centro de Desarrollo OECD, París.
- Enos, J.L. y W.H. Park (1987), *The Adoption and Diffusion of Imported Technology. The Case of Korea*, Croom Helm, Londres.
- Ernst, Dieter y David O'Connor (1989), *Technology and Global Competition: The Challenge for Newly Industrialising Economies*, Estudios del Centro de Desarrollo OECD, París.
- European Economy* (1993), "Market Services in the Community Economy", Suplemento " A Recent Economic Trends, No.5, Mayo, Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_ (1993a), "European competitiveness in the Triad - Macroeconomic and Structural Aspects" en Analytical Studies del "Annual Economic Report for 1994", Comisión Europea, Directorio General para Asuntos Económicos y Financieros, N° 56, Luxemburgo.
- \_\_\_\_\_ (1993b), "The European Community as a world trade partner", Comisión Europea, Directorio General para Asuntos Económicos y Financieros, N° 52, Luxemburgo.

- EUROSTAT (1994), "Commerce extérieur", Luxemburgo.
- Fagerberg, J. (1988), "Why Growth Rates Differ", en Dosi G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete, *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londres.
- Fajardo de Savaraín, Magdalena (1990), "Transferencia de tecnología y el proceso de industrialización en América Latina", Reflexiones de Caracas: tecnología, comercio y desarrollo en América Latina en los 90, UNCTAD, Ginebra.
- Fajnzylber, F. (1992), "Educación y Transformación Productiva con Equidad", *Revista de la CEPAL*, No.47, Santiago de Chile.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1994), "World Economic Outlook, May 1994", World Economic and Financial Surveys, Washington, D.C..
- \_\_\_\_\_ (1994a), "World Economic Outlook, October 1994", World Economic and Financial Surveys, Washington, D.C..
- Freeman, C. (1988), "Diffusion: the Spread of New Technology to Firms, Sectors and Nations", en *Innovation, Technology and Finance*, Arnold Heertje, Basil Blackwell (ed.) para el European Investment Bank.
- \_\_\_\_\_ (1989), "New Technology and Catching Up", en Cooper C. y R. Kaplinsky, *Technology and Development in the Third Industrial Revolution*, Frank Cass, Londres.
- Goldin, Ian, Odin Knudsen y Dominique van der Mensbrugge (1993), "Trade Liberalization: Global Economic Implication", Centro de Desarrollo OCDE, París, Banco Mundial, Washington, D. C..
- Grabendorff, Wolf (1992), "European Integration: Implications for Latin America", en Colin I. Bradford Jr. (ed.), *Strategic Options for Latin America in the 1990s*, OECD, París.
- Grupo de Río (1993), "II Reunión de alto nivel económica y comercial Grupo de Río - Comunidad Europea", documentos de base presentados por el Grupo de Río, Bruselas.
- Guerrieri, P. y E. Sassoon (1990), *La sfida High-Tech. Il sistema Italia nella competizione tecnologica mondiale*, Il Sole 24 Ore, Milán.
- Guerrieri, P, M. Pierluigi y O. Alessandro (1992), "Politiche della cooperazione a confronto - I modelli di Francia, Germania, Giappone e Spagna. Riflessioni per il caso italiano", Istituto per la Ricostruzione Industriale, Edindustria, Tivoli.
- Guerrieri, P. (1993), "Patterns of Technological Capability an International Trade Performance: an Empirical Analysis", en *International commercial policy: issues for the 1990s*, Taylor and Francis, Washington D.C..
- Haaland, Jan (1993), "Welfare effects of 1992: a general equilibrium assessment for Ec and EFTA countries", documento de discusión CEPR 828, Londres.
- Hagedoorn, J. y J. Schakenraad (1990), "Leading Companies and the Structure of Strategic Alliances in Core Technologies", *MERIT Working Paper*, Maastricht.
- Heine, Jorge (1993), *Enfrentando los cambios globales*, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Editorial Nueva Sociedad/Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL).
- Hugon, Philippe (1993), "L'Europe et le Tiers Monde: entre la mondialisation et la régionalisation", en *Revue Tiers-Monde*, Institut d'Etude du Développement Economique et Social de l'Université de Paris 1, N° 136, Octobre-Diciembre, París.
- Husson, J.P. y Y. Pérez (1992), "L'Europe industrielle naîtra-t-elle dans les régions?", *Le Monde Diplomatique*, marzo, París.
- Ibáñez, Fernán (1994), "Inversión extranjera en América Latina: tendencias y aspectos institucionales", CEPAL (LC/R.1395), Santiago de Chile.
- Instituto para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (ICEPS) (1991), "Guida all' Aiuto Pubblico italiano allo Sviluppo", II edición, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Legge 26 febbraio 1987, N° 49, Normativa e documenti - La nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo", III edición, Roma.

- \_\_\_\_\_ (1992), "Manuale della Cooperazione Internazionale", II edizione, Roma.
- Insulza, José Miguel (1992), "Cooperación internacional y política exterior", en *Cooperación internacional: la experiencia chilena*, CINDA, Santiago de Chile.
- IRELA (1993), *Foreign direct investment in Latin America*, Madrid.
- Izam, Miguel (1993), "Integración europea y comercio latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, N° 51, diciembre, Santiago de Chile.
- Jacquemin, A. y A. Sapir (1988), "European Integration or World Regulation?", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 124.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Europe post-1992: Internal and External Liberalization", *American Economic Review*, No.81, Menasha, Wisconsin (USA).
- Jaworski, Hélan C. (1989), "La cooperación de Holanda al Mundo en desarrollo", manuscrito.
- (1989), "La Cooperación al Desarrollo de la República Federal de Alemania", manuscrito.
- Kaplinsky, R. (1989), "Technological Revolution and the International Division of Labour in Manufacturing: a Place for the Third World", en C. Cooper y R. Kaplinsky, *Technology and Development in the Third Industrial Revolution*, Frank Cass, Londres.
- Krugman, Paul (1994), "Competitiveness: a Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, vol.73, N° 2, marzo/abril.
- Kurth, W. (1992), "La Technologie et l'Evolution de l'Avantage Comparatif", *STI Revue*, No.10, OCDE.
- Labini, P. Sylos (1981), "Nuove Tecnologie e Disoccupazione", *Moneta e Credito*.
- Lall, S. (1992), "Technological Capabilities and Industrialization", *World Development*, vol.20, No.2, Pergamon Press, Londres.
- \_\_\_\_\_ (1992a), "The Role of Technology in Economic Development", en Simon Teitel, *Towards a new Development Strategy for Latin America. Pathways from Hirschman's Thought*, The Johns Hopkins University Press, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..
- Lavados, Iván, Guillermo Ramírez y Mario Waissbluth (1991), "La cooperación internacional en América Latina", en el libro *La cooperación internacional y el desarrollo: balance y perspectivas*, BID/CINDA, Santiago de Chile.
- LES NOTES BLEUES, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, varios números, París.
- Lundvall, Bengt-Ake (1988), "Innovation as an Interactive Process: from User-producer Interaction to the National System of Innovation", en Dosi G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete, *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londres.
- Lloyd, P. J. (1992), "Regionalization and world trade", *Estudios Económicos OECD*, No.18, París.
- Mariotti, S. (1990), "High-Tech e internazionalizzazione: strategie e accordi", en P. Guerrieri y E. Sassoon, *La sfida High-Tech*, Il sole 24 ore, Milán.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Verso un nuovo modello di produzione e consumo", *Economia e Politica Industriale*, No.70, Franco Angeli, Milán.
- Martín, Juan M.F. y Arturo Núñez Del Prado (1993), "Gestión estratégica, planificación y presupuesto", *Revista de la CEPAL*, No.49, Santiago de Chile.
- Matthews, Alan et al. (1990), "LDC Primary Exports to the EC: Prospects Post-1992", *Journal of Common Market Studies*, diciembre.
- Miller, Robert R. y Marius A. Sumlinski (1994), "Trends in Developing Countries. Statistics for 1970-1992". Documento de discusión No.20, Corporación Financiera Internacional, Washington, D.C..
- Ministero degli Affari Esteri (1983), "La cooperazione allo sviluppo dei principali paesi industrializzati", Departamento para la Cooperación al Desarrollo, Roma.

- Ministry of Foreign Affairs (1991), "A World of Difference - A New Framework for Development Cooperation in the 1990s", Resumen Ejecutivo, Departamento de Información sobre Cooperación para el Desarrollo, La Haya.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Budget Development Cooperation '93. Summary*, Departamento de Información sobre Cooperación para el Desarrollo, La Haya.
- Mortimore, M. (1992a), "El nuevo orden industrial internacional", *Revista de la CEPAL*, No.48, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992b), "New International Industrial Order II: Incorporation and Marginality for Developing Countries", CEPAL/CET, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992c), "Un nuevo orden industrial internacional I: La competencia internacional en un mundo que gira en torno a las empresas transnacionales", CEPAL (DSC/2), Santiago de Chile.
- Muldur, U. (1994), "The Future of R&D Funding in the Context of Economic Globalization and Technological Competition", en U. Muldur y R. Petrella (eds.), "The European Community and the globalization of technology and the economy", Informe final, Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Ciencia, investigación y Desarrollo, Luxemburgo.
- Muldur, U. and R. Petrella (eds.) (1994), "The European Community and the globalization of technology and the economy", Informe final, Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Ciencia, Investigación y Desarrollo, Luxemburgo.
- Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) (1990), "1990 Report - Development Co-operation - Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee", París.
- \_\_\_\_\_ (1991) - "1991 Report - Development Co-operation - Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee", París.
- \_\_\_\_\_ (1992) - "1992 Report - Development Co-operation - Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee", París.
- \_\_\_\_\_ (1992a), *Technology and the Economy. The Key Relationships*, TEP The Technology/Economy Programme, París.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Principales indicadores de la Ciencia y la Tecnología*, París.
- Oman, C. (1989), *New Forms of Investment in Developing Countries Industries*, Centro de Estudios del Desarrollo OECD, París.
- Ostry, S. (1990), *Governments and Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*, Council on Foreign Relations, Nueva York.
- Page, Sheila (1990), "The Fight for a Share in World Trade", en "Latin America: Economic Structure and Analysis", The Economist Intelligence Unit.
- Parlamento Europeo (1994), "Relazione della commissione per le relazioni economiche esterne sulle relazioni economiche e commerciali tra l'Unione Europea e l'America Latina", Relatoria de Ana Miranda De Lage, documento, (PE 204.810/def.), (DOC IT/RR/248/248811).
- Patel, P. y K. Pavitt (1990), "Do Large Firms Control the World's Technology?", en Pavitt, K., "What Makes Basic Research Economically Useful", documento presentado a la Conferencia de París de Tecnología y Competitividad del TEP, June.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory", *Research Policy*, vol.13, No.6.
- Pavitt, K. y P. Patel (1988), "The International Distribution and Determinants of Technological Activities", *Oxford Review of Economic Policy*, vol.4, No.4, Oxford.
- Pérez, C. y L. Soete (1988), "Catching up in Technology: Entry Barriers and Windows of Opportunity", en Dosi G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete, *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londres.

- Pérez, Carlota (1992), "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol.59(1), número 233, México.
- Petrella, R. (1994), "A New World in the Making", en Muldur, U. y R. Petrella (eds.), "The European Community and the Globalization of Technology and the Economy", Informe final, Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Ciencia, Investigación y Desarrollo, Luxemburgo.
- Pfaff, William (1993), "When Global Competition Means Regression at Home", *International Herald Tribune*, 18 febrero.
- Piore, M. y C. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Basic Books, Nueva York.
- Porter, Michael E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- Powell, W.W. (1990), "Neither Market nor Hierarchy: Net-work Forms of Organisation", en Straw B.N. y L.L. Cummings, *Research in Organisational Behaviour*, vol.12, No.2.
- Revista Diplomacia* (1994), "Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados", No.64, junio, Santiago de Chile.
- Roy, A. y C. Pratten (1992), *Statistiques d'investissements directs des principaux pays de la Communauté Européenne dans les pays en développement*, Comisión Europea, Bruselas.
- Ruberti, A. (1993), "L'Europa e la comunità scientifica", *UR Notiziario del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica*, marzo-abril, Roma.
- Rullani, E. (1989), "Economia delle reti: i linguaggi come mezzi di produzione", *Economia e Politica Industriale*, No.64, Franco Angeli, Milán.
- \_\_\_\_\_ (1990), "Il puzzle della qualità", *Economia e Politica Industriale*, No.68, Franco Angeli, Milán.
- Sáez, Sebastián (1994), "La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe", CEPAL (LC/R.1447), Santiago de Chile.
- Sapir, André (1993), "Regionalism and the New Theory of International Trade: do the Bells toll for the GATT? An European Outlook", *The World Economy*, vol.16, N° 4, Julio, Blackwell Publishers, Oxford (GBR) y Cambridge (USA).
- Sasson, E. (1990), "Innovazione tecnologica, sviluppo e competitività", en Guerrieri, P. y E. Sassoon, *La sfida High-Tech*, Il Sole 24 Ore, Milán.
- Secchi, Carlo (1993), "Europe et Amérique latine: quelles relations pour les années 90?", en *Revue Tiers-Monde*, Institut d'Etude du Développement Economique et Social de l'Université de Paris 1, N° 136, octobre-diciembre, París.
- Sideri, Sandro (1990), "La Comunità Europea nell'interdipendenza mondiale", ISLA, Ed. Unicopli, Milán.
- Sideri, S. y Sengupta J. (eds.) (1992), "The 1992 Single European Market and the Third World", EADI, Frank Cass, Londres.
- Simonetti, R., D. Archibugi y F. Farinelli (1994), *Il trasferimento di tecnologia delle ONG italiane nella cooperazione Nord-Sud*, informe final, Gruppo di Ricerca su Tecnologia e Sviluppo (GRITS), Foro para los problemas de las paz y de la guerra.
- Spranger, Carl-Dieter (1991), "New Policy Criteria of the Federal Ministry for Economic Co-operation", declaración pública del Ministro Federal para la Cooperación Económica, October, Bonn.
- \_\_\_\_\_ (1992), "La politica tedesca di sviluppo per gli anni novanta", *AFFARI ESTERI*, N° 93, enero, Roma.
- Stocchiero, Andrea (1993), "América Latina y las fuentes europeas de cooperación internacional", CEPAL (LC/R.1273), Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (1994), "Transferencia tecnológica e inversiones extranjeras directas entre Europa y América Latina: el papel de las cancillerías latinoamericanas", CEPAL (LC/R.1384), Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (1995), "La política comercial de la Unión Europea: entre la política de competencia estratégica global y la política externa de seguridad", CEPAL (LC/R.1524), Santiago de Chile.
- Streeten, Paul P. (1989), "Global Institutions for an Interdependent World", *World Development*, vol.17, No.9, Pergamon Press, Londres.
- Technology Review* (1991), "Europa, Giappone e Stati Uniti a confronto", No.37, septiembre-octubre, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Europa Ricerca. I documenti comunitari sui settori avanzati", No.40-41, septiembre-octubre, Roma.
- Teitel, Simon (1992), *Towards a new Development Strategy for Latin America. Pathways from Hirschman's Thought*, The Johns Hopkins University Press, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..
- THE ECONOMIST, varios números.
- Thurow, Lester (1992), "Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America", Morrow, Nueva York.
- Toffler, A. (1991), *Power Shift*, Penguin Books, Londres.
- Tomassini, Luciano (1993), "Desarrollo económico y cooperación internacional", CEPAL (LC/R.1276), página 13, Santiago de Chile.
- Tomic, Esteban (1995), "El papel de las cancillerías latinoamericanas en la promoción y desarrollo de las relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea", con la asistencia de Rodolfo Hoffmann, CEPAL (LC/R.1526), Santiago de Chile.
- Unger, K. (1988), "Industrial Structure, Technical Change and Microeconomic Behaviour in LDCs", en Dosi G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete, *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publisher, Londres.
- United States Information Service (USIS) (1994), "1994 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", Embajada de los Estados Unidos de América, abril, Bruselas.
- Vaitsos, Constantine V. (1989), "Radical Technological Changes and the New 'Order' in the World Economy", en Cooper, C. y R. Kaplinsky, *Technology and Development in the Third Industrial Revolution*, Frank Cass, Londres.
- Van Dijk, Meine Pieter (1992), "Socio-economic Development Funds to Mitigate the Social Costs of Adjustment: Experiences in Three Countries", *The European Journal of Development Research*, vol. 4, N° 1, Junio, Frank Cass, Londres.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton University Press, Princeton.
- Woomack, J.P., D.T. Jones y D. Roos (1990), *The Machine that Changed the World*, Rawson Associates, Nueva York.





## Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe		<i>Economic Survey of Latin America and the Caribbean</i>	
1980,	664 pp.	1980,	629 pp.
1981,	863 pp.	1981,	837 pp.
1982, vol. I	693 pp.	1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	199 pp.	1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	694 pp.	1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	179 pp.	1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	702 pp.	1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	233 pp.	1984, vol. II	216 pp.
1985,	672 pp.	1985,	660 pp.

1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995	348 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

#### Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)*

1980,	617 pp.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.	1994,	863 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

#### Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.

- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects***, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debtburden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 ***Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean***, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 ***Policies to improve linkages with the global economy***, 1995, 308 pp.

#### SERIES MONOGRÁFICAS

##### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting, (bilingüe)*, 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.

- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.

- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hemán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío", por F. Fajnzylber*, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.

- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.

#### **Cuadernos Estadísticos de la CEPAL**

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.

- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.

#### **Estudios e Informes de la CEPAL**

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.

- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.

- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution***, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.

#### Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.

- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.



### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور النرويج في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي ستعلمها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。向书店询价或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишете по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas - DC 2-0853  
Fax (212)963-3489  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

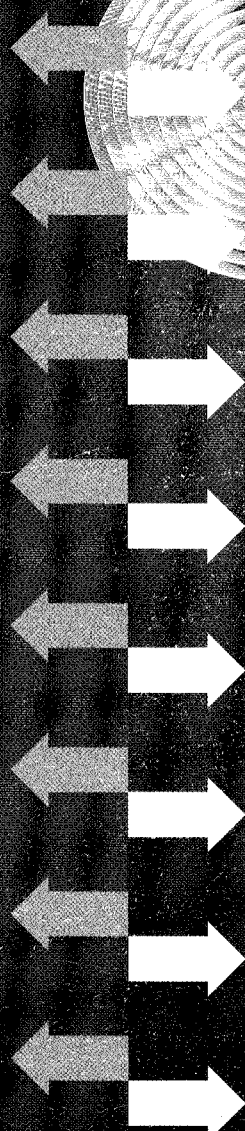
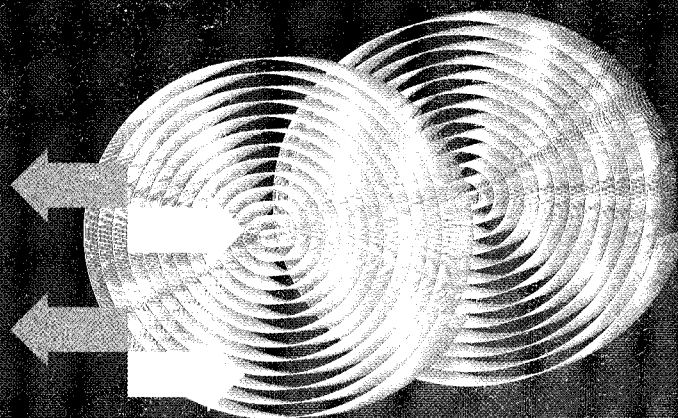
Unidad de Distribución  
CEPAL - Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications  
Sales Section, DC 2-0853  
Fax (212)963-3489  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Section, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL - Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
Santiago, Chile



**LIBROS DE LA CEPAL**

41

Primera edición

Impreso para Naciones Unidas – Santiago de Chile – 96-3-182 – agosto de 1996 – 2 000  
ISBN 92-1-321438-3 – S.96.II.G.6

Copyright © Naciones Unidas 1996