

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.1738
10 de julio de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

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

**FONDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL ÁREA DE LIBRE
COMERCIO DE LAS AMÉRICAS**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. BENEFICIOS NETOS DE UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO PARA LOS PAÍSES PEQUEÑOS Y MENOS DESARROLLADOS	3
1. Efectos estáticos del comercio exterior	3
2. Efectos del comercio sobre el crecimiento	3
3. Costos y beneficios de un área de libre comercio	4
4. Elegibilidad y grado de preparación	4
5. Asistencia externa para los países pequeños y menos desarrollados	6
II. POSIBLE ALCANCE DE UN FONDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL: MECANISMO DE ASISTENCIA TÉCNICA	9
1. Naturaleza y actividades de un fondo de integración regional	9
2. Fondo de integración regional destinado a la asistencia técnica	10
III. POSIBLES BENEFICIARIOS DE UN FONDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	13
1. Criterios que definen los países pequeños y menos desarrollados	13
2. Beneficiarios del fondo de integración regional	14
IV. FINANCIAMIENTO DEL FONDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	17
BIBLIOGRAFÍA	19

Introducción

A raíz de la proposición de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se han planteado numerosas consideraciones de índole práctica y conceptual y en ese sentido uno de los temas recurrentes ha sido el efecto de la liberalización del comercio recíproco sobre las economías pequeñas y menos desarrolladas. Por una parte, según el paradigma neoclásico del comercio, cuando se liberaliza el comercio entre un país grande y uno pequeño, dicha liberalización favorecería desproporcionadamente a aquél, puesto que serían relativamente mayores los cambios experimentados por su estructura de precios y, por ende, mayores las ventajas obtenidas de la reasignación interna de la producción y el consumo resultante del incremento del comercio. Por otra parte, existen también un número considerable de publicaciones que hacen hincapié en la naturaleza asimétrica de las relaciones entre las economías pequeñas menos desarrolladas y las grandes y más desarrolladas, debido a las disparidades entre sus estructuras de producción y sus capacidades institucionales.

Quienes opinan que los países pequeños y menos desarrollados pueden encontrar impedimentos para aprovechar los beneficios que habitualmente se atribuyen al libre comercio, a la vez que tener que enfrentar costos elevados, sostienen que estos países son merecedores de especiales consideraciones para poder superar esas desventajas. Considerando estos antecedentes, se ha propuesto, por ejemplo, la creación de un fondo regional de integración (FRI), cuyo objetivo esencial sería presumiblemente mejorar el grado de preparación ("readiness") (véase más adelante) de las economías pequeñas y menos desarrolladas y fortalecer su competitividad cuando adhieran al ALCA. Se han mencionado numerosas posibilidades en relación con el objetivo, el alcance y las características de un fondo de esta naturaleza. La finalidad de este trabajo es impulsar el debate sobre la utilidad y las posibles características de tal instrumento.

El análisis sobre la posibilidad de crear un fondo de integración regional que figura a continuación se ha organizado en cuatro secciones con el objeto de plantear las cuestiones más importantes que es necesario esclarecer. En la primera se pasa revista a los argumentos esgrimidos por quienes sostienen que los países pequeños y menos desarrollados, al adherir a una zona de libre comercio, podrían poner en peligro sus beneficios netos y que eso justifica la ayuda externa en favor de ellos. La segunda sección examina la posible naturaleza y actividades de un fondo de integración regional y contiene una propuesta preliminar sobre las características principales de un instrumento de esa índole. En la tercera sección se analizan los criterios que definirían a los beneficiarios del fondo. En la última sección se comentan las alternativas de financiamiento del fondo de integración regional.

I. BENEFICIOS NETOS DE UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO PARA LOS PAÍSES PEQUEÑOS Y MENOS DESARROLLADOS

1. Efectos estáticos del comercio exterior

Según los modelos económicos que consideran una dotación de recursos y una tecnología determinadas, en general, los efectos estáticos del comercio exterior sobre la asignación de recursos en una sociedad pueden contribuir a que su situación sea "potencialmente" mejor que si el intercambio no existiera.

Con arreglo a este modelo, se beneficiarían más las economías pequeñas que las grandes. Esto es así porque, en comparación con las economías grandes, en aquellas puede ser mayor la variación de la relación de intercambio y mayor la especialización en actividades en las que gozan de ventajas comparativas. Por consiguiente, en las economías pequeñas se produce una apreciable reasignación de recursos que se desplazan de las actividades vinculadas a la importación (que tienen desventajas comparativas) hacia actividades que producen para la exportación (que tienen ventajas comparativas) lo que les permite elevar su ingreso real relativamente más que las economías más grandes.

Los efectos de la apertura al comercio exterior sobre la producción dependen de manera crucial de la movilidad de los factores y la flexibilidad de los precios internos. Si en el modelo considerado se postula que los factores de producción son inmóviles y que los precios reales internos son rígidos (por ejemplo, que no bajan los salarios reales en circunstancias que de ello depende la competitividad de las actividades de exportación), las actividades que producen para la exportación no se expandirán en tanto que las vinculadas a la importación se contraerán. Por falta de capacidad de ajuste, la situación de la economía empeorará.

2. Efectos del comercio sobre el crecimiento

Los efectos estáticos del comercio exterior pueden verse eclipsados por sus "efectos sobre el crecimiento". En un conjunto de modelos de crecimiento, estos efectos también pueden contribuir a mejorar el bienestar en comparación con una situación en que no exista intercambio. Sin embargo, los efectos del comercio exterior sobre el crecimiento también se hacen extensivos a variables cuya enunciación teórica general ha resultado difícil de establecer, en especial, las posibilidades en materia de inversión y de progreso técnico de la estructura productiva que se configurará a mediano y largo plazo.

Las actividades relacionadas con la exportación y el comercio pueden tener efectos poderosos sobre las políticas económicas orientadas hacia el exterior y centradas en las exportaciones. No obstante, también pueden ser poco dinámicos los efectos del comercio exterior sobre el crecimiento o pueden distribuirse en forma dispareja entre los países pequeños o menos desarrollados y los grandes o más desarrollados. Los enclaves de exportación del sector primario quizá constituyan el caso típico en que el

comercio exterior puede no tener efectos indirectos en materia de crecimiento. También es posible que los beneficios del crecimiento se diluyan cuando las actividades de exportación en expansión son erosionadas por efectos negativos persistentes de la relación de intercambio.

Las ventajas geográficas influyen en la elección de las localidades en que se concentra la industria, el comercio y los servicios dentro de un país. Pero una vez que se ha producido la concentración económica en un centro determinado, existe un aliciente para que se siga concentrando la actividad, dados los crecientes rendimientos y la ampliación del mercado por efecto del aumento del comercio intrarregional e internacional. Los rendimientos crecientes han sido considerados tanto un factor del comercio como de la expansión económica en las publicaciones recientes sobre esta materia.

La tendencia hacia la concentración de la industria y el comercio observada dentro de los países, también se manifiesta en la creciente "división del trabajo" entre las industrias que participan en los mercados más amplios del comercio internacional y podrían beneficiar de manera desproporcionada a los centros industriales y comerciales ya establecidos.

3. Costos y beneficios de un área de libre comercio

Según los modelos de asignación de recursos, se estima que la política "óptima" en materia de comercio internacional es aquella que permite un comercio sin trabas entre todos los países y la movilidad de los factores y la flexibilidad de precios dentro de los países (y asimismo se consideran otros supuestos, como la ausencia de externalidades y mercados competitivos). Un área de libre comercio entre un grupo de países (en la que cada país puede mantener una estructura arancelaria diferente respecto de terceros países) es considerada un mecanismo "subóptimo". Así se evitan las declaraciones generales relativas a los efectos estáticos de un área de libre comercio sobre el bienestar. Se pueden extraer conclusiones más definidas solamente si se consideran las características específicas de los países respectivos, como por ejemplo el tamaño, los niveles arancelarios, las posibilidades de producción y las condiciones de la demanda. La teoría de la integración económica hasta ahora no ha tenido en cuenta los cambios estructurales inducidos por la integración que afectan la cantidad o la calidad de los insumos como, por ejemplo, el trabajo, el capital (incluido el mejoramiento del ritmo de avance tecnológico) y el espíritu de empresa.

A pesar de estas limitaciones, cabe suponer que una zona de libre comercio, en la medida en que los países que se integran a ella eliminan las barreras comerciales entre ellos y no aumentan las barreras comerciales hacia terceros países, ofrece posibilidades de mejoramiento del bienestar para sus miembros. Sin embargo, igual que en el caso del libre comercio, las rigideces estructurales que limitan el ajuste y la reacción de la oferta de las economías pequeñas y menos desarrolladas ante los cambios en las condiciones del mercado pueden poner en peligro estas posibilidades de mejoramiento.

4. Elegibilidad y grado de preparación

Resulta natural inferir del examen de las preocupaciones conceptuales examinadas en los párrafos anteriores, que desde el punto de vista práctico está claro que algunos países están más "preparados" que otros para adherir al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Al respecto se distinguen dos tipos de criterios. En primer lugar, las condiciones de elegibilidad, equivalentes a requisitos, que los países del hemisferio, entre ellos los más pequeños, tendrían que cumplir si iniciaran un proceso de

negociación de un tratado de libre comercio. En segundo término, el "grado de preparación" que determinaría el potencial para beneficiarse del libre comercio y de las tendencias de la globalización. Puede existir cierta relación entre ambos tipos de criterios, pero no coinciden necesariamente.

Por ejemplo, la lista más clara y reciente de los criterios de elegibilidad, que según el Gobierno de los Estados Unidos debe cumplir un país de la Cuenca del Caribe antes de entrar en una negociación de un acuerdo recíproco con los Estados Unidos, está contenida en las estipulaciones de la sección 202 de la disposición H.R. 553, en la que se enumeran los siguientes factores: a) el país debe ser miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC); b) debe ofrecer equidad en el acceso a los mercados; c) debe someterse a ciertas normas en relación con los subsidios a las exportaciones, de disciplina fiscal y de protección de los derechos de propiedad intelectual; d) debe estar dispuesto a otorgar igual tratamiento a los inversionistas nacionales y extranjeros; e) debe cumplir otras disposiciones de la OMC en materia de liberalización del comercio, comercio de servicios, etc.

Asimismo, en su anexo 4, titulado "Implementing Procedure for Future FTA", el memorándum sobre política comercial de los Estados Unidos hacia América Latina después del TLC, define los criterios de elegibilidad al establecer que un país:

- Debe dar a las exportaciones de los Estados Unidos un acceso "justo y equitativo" a sus mercados, o haber realizado avances importantes hacia la liberalización de sus mercados, además de revestir interés económico para los Estados Unidos, por ejemplo, por las oportunidades de mercado potenciales para las empresas de los Estados Unidos y de creación de puestos de trabajo.
- Debe tener capacidad institucional para cumplir los compromisos serios y de largo plazo contraídos y las políticas económicas requeridas con miras al éxito del Acuerdo de Libre Comercio, lo cual incluye un ambiente macroeconómico verdaderamente estable, políticas orientadas hacia el mercado y la apertura al sistema multilateral de comercio. Los criterios para demostrar la seriedad de ese compromiso abarcan el cumplimiento, durante varios años, de las reformas aprobadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la plena aceptación de los resultados de la Ronda Uruguay, la aplicación de políticas de inversión bien concebidas, así como un alto grado de protección a los derechos de propiedad intelectual.
- Debe estar de acuerdo en que el compromiso de integración estará basado en la reciprocidad, sin expectativas de tratamiento "especial y diferencial" por su menor grado de desarrollo.
- No debe tener reclamaciones o controversias pendientes asociadas al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos en materias, por ejemplo, como los derechos de los trabajadores, expropiaciones o derechos de propiedad intelectual. Además, el candidato potencial conviene en aplicar criterios específicos coherentes con las disposiciones del TCL en relación con el empleo y el medio ambiente.

El concepto de "grado de preparación" para adherir a una zona hemisférica de libre comercio es algo más abstracto. Se han propuesto varias metodologías para evaluar el grado de preparación (Hufbauer, Schott, y Clark, 1994; CEPAL, 1996a). Por ejemplo Hufbauer y Schott definen un indicador en cada una de las variables macro y microeconómicas que consideran más importantes para evaluar la aptitud de cierta subregión o país para acceder a una zona de libre comercio o iniciar un proceso de integración económica, así como parámetros para evaluar el comportamiento de los países en función de cada uno

de estos indicadores. Estos indicadores incluyen: a) estabilidad de precios (cuanto menos estable, menos preparado); b) disciplina fiscal (cuanto más altos los déficit, menos preparado); c) deuda externa (a mayor deuda, menor grado de preparación); d) estabilidad del tipo de cambio (a mayor inestabilidad, menor preparación); e) grado en que las políticas en cada país están orientadas hacia el mercado (a mayor presencia del Estado y menor liberalización de mercados, menor preparación); f) grado de dependencia de los ingresos del gobierno de impuestos al comercio exterior (cuanto más dependiente de impuestos al comercio, menor grado de preparación); g) funcionamiento de la democracia (cuanto más deficiente el sistema democrático y mayores problemas de gobernabilidad, menor preparación).

Algunos de estos indicadores reflejan aspectos estructurales e institucionales de las economías y están vinculados más específicamente al grado relativo de desarrollo de los países. Además, de un país a otro varía la capacidad estructural para absorber los beneficios del libre comercio en función de su dotación de recursos naturales y humanos, su capacidad de organización y su infraestructura. Estos factores deben considerarse asimismo para estimar hasta qué punto están listos los diferentes países para someterse a las disciplinas y cumplir las obligaciones que imponen tratados exigentes como el que regiría para el Área de Libre Comercio de las Américas que se proyecta crear; además, deben tenerse en cuenta al evaluar su capacidad para realizar los cambios institucionales y legales necesarios, especialmente si esos acuerdos comerciales son recíprocos y no concesionales (a diferencia de los esquemas comerciales en que participan países desarrollados y subdesarrollados), como la iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Por consiguiente, existen exigencias tanto en materia de marcos normativos como de otros factores estructurales que conceptualmente deben considerarse parte de la definición de grado de preparación.

5. Asistencia externa para los países pequeños y menos desarrollados

Los países pequeños y menos desarrollados de la región suelen caracterizarse por el desfase de sus instituciones, deficiencias de infraestructura, utilización de tecnologías atrasadas en el sector productivo, la existencia de grandes diferencias de productividad entre las actividades económicas y asimismo dentro de ellas, la orientación de los sistemas financieros hacia operaciones de corto plazo, la fragmentación de los mercados internos, la sobreprotección de los sectores industriales y los desequilibrios macroeconómicos. Estos factores reducen el "grado de preparación" de un país para acceder al ALCA y su capacidad para aprovechar los beneficios de las nuevas oportunidades de producción e inversión.

No está del todo claro que sea precisamente el "reducido tamaño" de un país lo que coarte su capacidad para competir en sistemas de comercio abiertos y amplios. Incluso, a veces se ha sostenido que ocurre lo contrario. Sin embargo, se reconoce ampliamente que los costos de ajuste que trae consigo la incorporación a un área de libre comercio pueden ser relativamente mayores para los países pequeños, cuando se considera la enorme repercusión que el comercio exterior tiene sobre los productos importados y sobre la estructura productiva. Al mismo tiempo, quizá tengan que hacer concesiones en cuanto a la autonomía de sus políticas, dado que los países grandes suelen ampliar el alcance de sus propias normas sobre derechos de propiedad, sobre la inversión extranjera y sobre otras cuestiones de política.

Las exportaciones y el comercio exterior tienden a pesar más dentro de la estructura económica de los países pequeños y menos desarrollados en comparación con las economías más grandes y desarrolladas. Sin embargo, éstas pueden ejercer más influencia en las negociaciones comerciales. A este respecto, para acceder al ALCA, los países pequeños deben fortalecer su capacidad institucional a fin de "ponerse en pie de igualdad" con los países grandes y más desarrollados.

La adhesión al ALCA es una decisión de gran trascendencia en materia de política para cualquier país pequeño o menos desarrollado de la región. La ayuda externa, que mejora su "grado de preparación" y su competitividad desempeña un papel importante, por cuanto acrecienta sus beneficios netos potenciales y los del ALCA en general. Por consiguiente, la asistencia externa es ventajosa para todos los países de la región, ya que no sólo beneficia a los pequeños y menos desarrollados sino también a los grandes y más desarrollados.

II. POSIBLE ALCANCE DE UN FONDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL: MECANISMO DE ASISTENCIA TÉCNICA

1. Naturaleza y actividades de un fondo de integración regional

Los principales factores que determinan la naturaleza y las actividades de un fondo de integración son los siguientes: la propia área de libre comercio, las necesidades de ayuda externa de los países pequeños y menos desarrollados que se incorporarán al Área de Libre Comercio y la profusión de instituciones financieras que ya existen en la región.

En el área de libre comercio se mantiene la autonomía política de los países participantes y bastante independencia en materia de política económica. No se pretende crear una unión económica que satisfaga intereses comunitarios ni que existan necesariamente estrechos lazos políticos o de cooperación económica entre los países participantes. El principal objetivo de un área de libre comercio es aprovechar el aumento de la eficiencia resultante de la ampliación de los mercados. Dicho de otro modo, los argumentos de los países en relación con la equidad o la solidaridad entre ellos no suelen ser considerados en el mecanismo de libre comercio. Por este motivo, los esquemas de redistribución de ingresos entre países, cuyo objetivo es corregir las disparidades regionales y sociales o dar apoyo a ciertos sectores económicos de los países pequeños y menos desarrollados, no parece ser la pauta a seguir en la integración hemisférica, como ha ocurrido en el caso de esquemas de integración más ambiciosos, especialmente la Unión Europea.

La asistencia externa prestada a los países pequeños y menos desarrollados de la región que se incorporan al ALCA puede asumir dos formas principales: asistencia técnica y asistencia financiera. En cualquier proposición para suministrar asistencia de esa índole deben aprovecharse plenamente las instituciones establecidas. Las actividades de financiamiento y de otorgamiento de créditos deben encomendarse a instituciones de gran competencia profesional; si se encargaran a un fondo regional independiente creado recientemente se correría el riesgo de duplicar los esfuerzos y de aumentar los costos de la transacciones. Además, si pudiera obtenerse financiamiento adicional, las instituciones existentes ya están bien situadas para acceder a los mercados de capital. Por este motivo, sería difícil encontrar argumentos a favor de la creación de un nuevo mecanismo de crédito que entraría en competencia con las instituciones existentes y, por lo tanto, como ya se ha dicho, duplicaría los esfuerzos. Por las razones expuestas, el Fondo de Integración Regional no debería actuar como institución de crédito ni suministrar financiamiento a los proyectos de inversión del ALCA.

Existen más bien poderosos argumentos a favor de canalizar todo el financiamiento de proyectos de inversión y producción vinculados al ALCA a través de las instituciones financieras establecidas. Los créditos de largo plazo destinados a proyectos de inversión (de infraestructura, redes de telecomunicaciones, actividades del sector exportador, reconversión de los sectores productivos y otros proyectos), que serían los que más se beneficiarían por la existencia del ALCA ya están incluidos, o

podrían incluirse, en el financiamiento de las instituciones financieras multilaterales, regionales, subregionales y locales. Instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el plano regional, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), en el plano subregional y asimismo las instituciones financieras locales deberían desempeñar un papel más importante en el financiamiento de esos proyectos, especialmente en el caso de los países participantes del ALCA que no son miembros del BID.

Los gobiernos quizá consideren necesario pedirle al Banco Interamericano de Desarrollo que amplíe el financiamiento de las actividades relacionadas con el ALCA (y posiblemente, que cree líneas de crédito para las instituciones financieras locales y subregionales) en los mercados internacionales de capital. Las instituciones financieras subregionales pueden también, a través de la emisión de bonos, captar fondos por sí mismas en estos mercados.

Quizá las instituciones financieras subregionales, para ampliar los recursos destinados a la concesión de préstamos, deban fortalecer sus bases de capital, establecer vínculos financieros con el Banco Interamericano de Desarrollo y asimismo vinculaciones sobre cuestiones de asistencia técnica con el fondo de integración regional (como se expresa más adelante).

Asimismo, podría ampliarse la participación de las instituciones financieras nacionales de los países pequeños y menos desarrollados de la región (así como de los países más desarrollados y más grandes) en el financiamiento de los proyectos vinculados al ALCA. Para llevar adelante estas actividades quizá sea necesario fortalecer su base de capital y sus marcos normativos y establecer vinculaciones financieras con las instituciones financieras subregionales y con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Según el punto de vista actual sobre financiamiento en condiciones de mercado, deberían aplicarse a los préstamos y créditos destinados al financiamiento de proyectos de inversión relacionados con el ALCA condiciones de pago y tasas de interés normales y debería contarse con una participación adecuada de recursos locales de contraparte. Sin embargo, esto no impediría que se estableciera un mecanismo de financiamiento o de crédito especial en el Banco Interamericano de Desarrollo para ciertos propósitos como, por ejemplo, respaldar actividades de producción en países pequeños y menos desarrollados que hacen frente a una fuerte competencia extranjera después de haber eliminado las barreras al comercio y tienen necesidades de reconversión.

La asistencia técnica externa puede ser decisiva para la obtención de beneficios netos por los países pequeños y menos desarrollados de la región que adhieren al ALCA. Dicha asistencia se refiere principalmente a las condiciones que facilitan la producción y las decisiones de inversión rentables y al fortalecimiento institucional ya que ambas contribuyen a mejorar el "grado de preparación" y la competitividad de estos países.

2. Fondo de integración regional destinado a la asistencia técnica

Si bien existen argumentos convincentes que desaconsejan la creación de una institución nueva de financiamiento que asuma la forma de un fondo de integración regional, también los hay favorables al establecimiento de un servicio de esa índole que brinde apoyo especial a través de asistencia técnica a las economías pequeñas y como posible vía para acceder a recursos financieros de las instituciones existentes.

A este respecto, cabe recordar que al establecer el alcance del estudio técnico sobre un fondo de integración regional se señalan los siguientes objetivos: i) fortalecer y diversificar la base productiva de las economías pequeñas del hemisferio occidental mediante el fomento y la facilitación del desarrollo de la empresa y de la participación del sector privado; ii) propiciar el desarrollo de la infraestructura de esas economías; iii) estimular el mejoramiento de los recursos humanos y tecnológicos en las economías pequeñas; y iv) facilitar la competitividad de los bienes y servicios producidos por las economías pequeñas y el acceso de las mismas al mercado del ALCA.

Con el objeto de llevar adelante estos objetivos, los países pequeños y menos desarrollados de la región pueden asignarle elevada prioridad a los temas siguientes en sus peticiones de asistencia técnica (CEPAL, 1996a; OEA, 1996):

i) los aspectos relacionados con el comercio que constituyen la esencia del ALCA, como las barreras arancelarias y no arancelarias, las reglas de origen, las medidas antidumping y los derechos compensatorios, los derechos de propiedad intelectual, los trámites aduaneros, las normas sanitarias y fitosanitarias y los bienes industriales que son de particular interés para los países pequeños y menos desarrollados;

ii) la evaluación de los efectos sobre la producción derivados de las ventajas y desventajas comparativas, incluidas la reconversión o la modernización de las actividades y empresas, o ambas;

iii) la actualización de los reglamentos y normas de inversión externa;

iv) el fortalecimiento de las instituciones, especialmente las del sistema jurídico y judicial, a fin de resguardar los derechos de propiedad y facilitar la solución adecuada de las controversias;

v) el perfeccionamiento y fortalecimiento de las instituciones del sistema financiero interno para que puedan seleccionar y encauzar los recursos hacia las actividades y proyectos rentables y competitivos de exportación e importación y ofrecer servicios financieros modernos;

vi) la asistencia a los países pequeños y relativamente menos desarrollados, especialmente a los microestados que hay entre ellos, a fin de ayudarlos en la reconversión de su aparato productivo y a definir y desarrollar nuevas actividades de exportación;

vii) el establecimiento de fondos para el financiamiento del capital de riesgo y otras instituciones financieras especialmente capacitadas para proporcionar recursos a las empresas pequeñas nuevas;

viii) el desarrollo de la infraestructura física, especialmente de las telecomunicaciones;

ix) la capacitación de los funcionarios del sector público en aspectos relacionados con el comercio, la inversión externa, y otros vinculados con el ALCA;

x) el perfeccionamiento de los recursos humanos, sobre todo de quienes desarrollan actividades competitivas de exportación e importación;

xi) el mejoramiento de la política macroeconómica, en especial las que se refieren al tipo de cambio y a las corrientes de capital extranjero.

Los temas mencionados indican que se necesitará ayuda técnica a gran escala, especialmente si la mayoría o todos los países menos desarrollados de la región adhieren al ALCA. La finalidad principal del fondo de integración regional debe ser encauzar esta asistencia técnica hacia los países beneficiarios.

El fondo de integración regional debería ser un mecanismo que recibiría peticiones de asistencia técnica formuladas por los gobiernos de los países pequeños y menos desarrollados, clasificaría estas peticiones, establecería su prioridad y luego daría asistencia técnica adecuada, de preferencia poniendo a disposición de los profesionales y las instituciones pertinentes los conocimientos técnicos requeridos, a través de servicios externos.

Uno de los objetivos importantes de un mecanismo de integración regional que dé asistencia técnica, sería facilitar el acceso de los agentes de los sectores público y privado de los países pequeños y menos desarrollados al crédito, a las líneas de crédito y a otras alternativas de financiamiento que ofrecen las instituciones multilaterales, regionales, subregionales y locales que financien proyectos de inversión vinculados con el ALCA. Con el objeto de lograr este propósito, el fondo de integración regional coordinaría sus actividades con las de esas instituciones y compartiría con ellas los conocimientos técnicos y económicos relativos a los proyectos de inversión vinculados al ALCA.

Según las publicaciones sobre la materia, es posible que, gracias al acceso de los agentes y empresas que trabajan en pequeña escala a los préstamos y créditos de los bancos y de otras instituciones financieras oficiales, desaparezcan las restricciones financieras que éstos enfrentan y se generen "externalidades". Dada esta situación, se justificaría subvencionar las transacciones generalmente cuantiosas que a ese fin se requieren. Pueden aducirse razones similares en relación con la asistencia técnica vinculada al ALCA prestada a los países pequeños y menos desarrollados de la región.

Para completar el cuadro, en cada país de la región que adhiera al ALCA debe designarse una dependencia gubernamental que se encargue de recibir y clasificar las peticiones de asistencia técnica efectuadas por las instituciones pertinentes del sector público y privado. Estas solicitudes posteriormente se harían llegar al fondo de integración regional.

Con el objeto de aprovechar los conocimientos disponibles sobre los temas relacionados con un área de libre comercio hemisférica, como asimismo de los estrechos vínculos entre la asistencia y el financiamiento de los proyectos de inversión, la oficina encargada del fondo de integración regional debería localizarse en el Banco Interamericano de Desarrollo. Para atender a los participantes del ALCA que no son miembros del BID, éste encomendaría al BDC el cumplimiento de las funciones correspondientes.

III. POSIBLES BENEFICIARIOS DE UN FONDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

1. Criterios que definen los países pequeños y menos desarrollados

Al confeccionar una lista de los países de la región ordenados de acuerdo con su tamaño y grado de desarrollo se obtendrán distintos resultados según los indicadores que se adopten para estos fines. El reducido tamaño y el grado de desarrollo económico son conceptos "relativos" cuando se establece el orden de magnitud de los países de la región. En el análisis que figura a continuación el grado de desarrollo se mide utilizando el producto nacional bruto por habitante, en tanto que para determinar el tamaño se usa el producto nacional bruto (PNB) o, en algunos casos, la superficie física (en millas cuadradas).

El producto nacional bruto por habitante ha adquirido considerable aceptación como indicador global, si bien imperfecto, del grado de desarrollo económico de un país, pese a sus limitaciones en materia de contenido social. El nivel del PNB suele ir a la par con la movilidad de los factores, la elasticidad de la oferta, la integración de los mercados internos y otros factores que determinan el "grado de preparación" y competitividad de los países que adhieren al ALCA.

Si bien el adjetivo "pequeño" caracteriza el tamaño, el tamaño de un país es un concepto ambiguo. Para definirlo puede utilizarse su superficie geográfica, su población, el tamaño de su mercado u otras variables. Ni la superficie geográfica ni la población miden la actividad económica y, por lo tanto, son indicadores imperfectos de la magnitud económica de una nación.

El tamaño del mercado es importante para definir cuán pequeño es un país. Es posible que por exigencias vinculadas a factores tecnológicos el mercado deba tener cierto tamaño para que las industrias aprovechen las economías de escala. Por motivos relacionados con la interdependencia entre las industrias y las diferentes exigencias de mercado de las industrias es posible que la magnitud tecnológica mínima de una economía sea superior a la de cualquiera de las industrias consideradas. Existen factores económicos que tienen que ver con la estructura del mercado que requieren la existencia de un mercado de tamaño suficiente como para brindar las condiciones competitivas relacionadas con el ingreso a él y de un número de empresas necesarias para lograr la eficiencia económica.

Si bien el comercio exterior puede compensar el tamaño insuficiente de los mercados internos de los países pequeños y menos desarrollados, eso ocurre en mucho menor medida en el caso de las industrias basadas en la producción en gran escala. Estas industrias necesitan un mercado amplio, homogéneo y estable y, quizá, debido a esa exigencia, no sea posible confiar excesivamente en los mercados externos.

Puede considerarse que el producto nacional bruto (PNB) constituye una medida aproximada del tamaño del mercado. En la definición que lo considera formado por el consumo más la inversión sumadas las exportaciones y descontadas las importaciones, la "absorción nacional" de bienes de consumo e inversión (tanto nacionales como extranjeros) representa el tamaño del mercado interno, en tanto que las exportaciones representan el tamaño del mercado externo. También se puede concebir el PNB como el resultado del valor per cápita de esta variable, en que ésta sirve para medir el grado de desarrollo y el tamaño de la población.

En el cuadro 1 figuran algunos indicadores correspondientes a la mayoría de los países de la región, que incluyen la población, la superficie, el PNB, el PNB per cápita y una estimación del PNB per cápita ajustado según la paridad adquisitiva; es decir, se usaron los coeficientes de deflación correspondientes a los precios comunes.

Sobre la base de este cuadro, los siguientes países de las Américas quedarían clasificados en la categoría de países pequeños, si el único criterio que se aplicara fuera tener un mercado interno (PNB) inferior a 15 000 millones de dólares en 1995: Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Dominica, Ecuador (en el límite), El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Se considerarían con un menor nivel de desarrollo relativo los siguientes países si se tomara como criterio un límite para el PNB per cápita de alrededor de 2 mil dólares, o inferior a 4 mil dólares, este último ajustado según la paridad del poder adquisitivo: Bolivia, Ecuador (en el límite), El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Suriname.

Por último, si se aplicasen consideraciones especiales a los "microestados", que serían aquellos cuyo PNB fuera inferior a 1 000 millones de dólares, las siguientes economías también clasificarían: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas.

2. Beneficiarios del fondo de integración regional

Como ya se señaló, tanto los países pequeños como los menos desarrollados de la región podrían reunir los requisitos para ser beneficiarios del fondo de integración regional; los pequeños, porque podrían tener que financiar costos de ajuste cuantiosos y tendrían que hacer frente a los riesgos derivados de la creación de un área de libre comercio, y los segundos porque les falta "preparación" y competitividad para aprovechar las nuevas oportunidades de producción e inversión. En el caso de los microestados, la estructura de su sociedad es frágil y su capacidad para llevar adelante las políticas públicas es insuficiente y ello ocurre particularmente en relación con la identificación y formulación de proyectos de inversión.

Cuadro 1
ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS

	Población (en miles de habitantes 1995)	Superficie (en miles de kms ²)	PNB (en millones de dólares de 1995)	PNB per cápita (1995)	PNB per cápita ppa (1995) ^a
Antigua y Barbuda	64	.5	495	7700	...
Argentina	34,665	2766.9	278,431	8030	8310
Bahamas	276	13.9	3,297	11940	14710
Barbados	266	.4	1,745	6560	10620
Belice	216	1.5	568	2630	5400
Bolivia	7,414	1098.6	5,905	800	2540
Brasil	159,200	8512.0	579,787	3640	5400
Chile	14,225	756.9	59,151	4160	9520
Colombia	36,813	1138.9	70,263	1910	6130
Costa Rica	3,400	51.1	8,884	2610	5850
Dominica	73	.7	218	2990	...
Ecuador	11,477	283.6	15,997	1390	4220
El Salvador	5,623	21.0	9,057	1610	2610
Granada	91	.3	271	2980	...
Guatemala	10,621	109.0	14,255	1340	3340
Guyana	835	21.5	493	590	2420
Haití	7,168	27.8	1,777	250	910
Honduras	5,924	112.1	3,566	600	1900
Jamaica	2,522	11.4	3,803	1510	3540
México	91,830	1958.2	304,596	3320	6400
Nicaragua	4,375	130.0	1,659	380	2000
Panamá	2,630	77.1	7,235	2750	5980
Paraguay	4828	406.8	8,158	1690	3650
Perú	23,820	1285.2	55,019	2310	3770
República Dominicana	7,822	48.7	11,390	1460	3870
Saint Kitts y Nevis	41	.3	212	5170	9410
San Vicente y las Granadinas	111	.4	253	2280	
Santa Lucía	158	.6	532	3370	
Suriname	410	163.3	360	880	2250
Trinidad y Tabago	1,287	5.1	4,850	3770	8610
Uruguay	3,184	177.4	16,458	5170	6630
Venezuela	21,671	912.1	65,382	3020	7900

Fuente: Banco Mundial, World Bank Atlas, Washington, D.C., 1997.

^a Precios basados en la paridad adquisitiva.

Los países clasificados a la vez como pequeños y con menor nivel de desarrollo relativo estarían en condiciones de solicitar asistencia técnica libre de cargo, posiblemente hasta por un monto fijo que debería determinarse. Otros países también pequeños, pero más desarrollados, podrían solicitar esta asistencia sobre la base de una participación en los costos (o de un subsidio parcial) hasta una cuantía determinada, en condiciones que habría que definir, siempre que sus productos internos brutos no superaran la cifra elegida para clasificar a los países más desarrollados de la región.

Pueden existir factores específicos que le impidan a algunos países no pequeños y más desarrollados de la región aprovechar plenamente los beneficios del ALCA. Estos países también podrían pedir asistencia técnica al fondo de integración regional al cual pagarían un honorario por concepto de servicios que cubriera los costos respectivos.

IV. FINANCIAMIENTO DEL FONDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

El fondo propuesto de integración regional podría recurrir a cuatro fuentes genéricas para financiar los gastos de asistencia técnica. Primero, el Banco Interamericano de Desarrollo podría incluir la asistencia técnica vinculada al ALCA en sus actividades de asistencia y financiar, al menos parcialmente, los gastos, con cargo al "margen" generado por su cartera de créditos. Este procedimiento sería coherente con los objetivos más amplios que el Banco se ha fijado en materia de ayuda para algunos de los países menos desarrollados, que éste clasifica como países del "grupo c" y del "grupo d".

Segundo, mediante contribuciones no reembolsables aportadas por los países más desarrollados y más grandes de la región que son integrantes del ALCA o pasarán a serlo. Estas contribuciones podrían ser voluntarias o quizá establecerse como un porcentaje o sobre la base de las mismas variables que se utilizaron para estimar el grado de desarrollo y la magnitud de los países de la región ("pnb per cápita" y PNB).

Tercero, el fondo podría cobrar honorarios por la asistencia técnica prestada a los países más grandes y más desarrollados y así generar parte de su propio ingreso. Sin embargo, debe considerarse que esta fuente complementa a las mencionadas anteriormente, pero no las reemplaza.

Finalmente, la fuente que podría llegar a ser la más importante se financiaría mediante la aplicación, por ejemplo, de un recargo muy pequeño al comercio intrahemisférico y se podría constituir así un mecanismo de financiamiento automático de algunas de las actividades vinculadas al ALCA que han de costearse con fondos públicos, incluido el fondo de integración regional. Sin embargo, es preciso reconocer que al intentar aplicar anteriormente un procedimiento similar en América Latina y el Caribe, han quedado de manifiesto las dificultades inherentes de un mecanismo de esa índole.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996a), El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932; LC/MEX/L.295), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

_____ (1996b), Medidas de política interna para facilitar la integración de las economías pequeñas en el Area de Libre Comercio de las Américas (LC/R.1641/Rev.1; WP/96/5/Rev.2; INT.44/96/Rev.2), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

Helleiner, G.K. (1996) "Why Small Countries Worry: Neglected Issues in Current Analysis of the Benefits and Costs for Small Countries of Integrating with Large Ones" The World Economy, Vol. 9, No. 6, Oxford, Blackwell.

Hufbauer, G., J. Schott y Diana Clark (1994), Western Hemisphere Economic Integration, Washington, D.C., Institute for International Economics, febrero.

Katzenstein, P. (1985), "Small states in world markets", Industrial Policy in Europe, Ithaca, Cornell University Press.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (1996), Small and Relatively Less Developed Economies and Western Hemisphere Integration, Washington, D.C.