



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES/INT-1797~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento EI-32



LA INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA
Y LAS RELACIONES CON EUROPA */

Sergio Bitar

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación y ha sido tomado de La Vulnerabilidad Externa de América Latina y Europa, EURAL, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985
85-10-1444

LA INDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y LAS RELACIONES CON EUROPA

SERGIO BITAR

La importancia estratégica de Europa para América Latina

Estratégicamente, los latinoamericanos hemos buscado una expansión de los vínculos económicos con Europa para compensar la hegemonía norteamericana. Sin embargo, al revisar los antecedentes se puede apreciar que esto no ha ocurrido. En los últimos años la gravitación económica de Europa ha disminuido, mientras el vínculo con Estados Unidos se ha acrecentado. Podría afirmarse que la dependencia de América Latina respecto de Estados Unidos se ha elevado en el curso de la década de los ochenta, y que hemos vuelto a una suerte de "relación especial" involuntaria. Parece poco probable que en el resto de esta década podamos contar con un reforzamiento de los lazos económicos con Europa para reducir esta nueva dependencia.

En el campo comercial es visible la pérdida de importancia relativa de Europa para América Latina. En las últimas tres décadas, Estados Unidos declinó en importancia como contraparte comercial de América Latina, bajando de un 50 % a comienzos de los años cincuenta, a cerca de un 30 % del comercio latinoamericano a finales de los 70. Esta situación se alteró en la década de los 80; en 1983 el 45 % de las exportaciones latinoamericanas se colocaron en Estados Unidos y en 1984 esa cifra se elevó a cerca del 50 %. Esta es una proporción sin precedentes, que nos recoloca como a comienzos de los años cincuenta.

Con Europa, en cambio, la tendencia fue distinta. La declinación de la CEE en el comercio con América Latina alcanzó a menos del 20 % a fines de los setenta, y en la década de los 80 no se ha recuperado. A mediados de los ochenta, nos encontramos con que América Latina depende comercialmente mucho más de Estados Unidos que a comienzos de los 70, mientras que de Europa depende mucho menos.

Junto con esta pérdida de importancia relativa de Europa para América Latina, también disminuyó la significación del mercado latinoamericano para los europeos. En los años 1982-93, América Latina absorbió apenas el 5 % de las exportaciones (extracomunitarias) de la Comunidad Europea, la mitad del porcentaje absorbido en 1960. En otras palabras, se ha verificado una disminución de la relevancia estratégica recíproca.

En el campo de las inversiones extranjeras directas (I.E.D.) la presencia europea en América Latina es mayor que en el terreno comer-

cial. Entre un 30 y un 35 % del stock de inversión extranjera existente en la región es de origen europeo.

La positiva reacción europea al "desafío americano" en la década de los setenta, hizo pensar a los latinoamericanos que la participación de transnacionales europeas en América Latina se elevaría significativamente, contrapesando a las transnacionales de origen norteamericano. Sin embargo, la revisión de los datos demuestra que, a comienzos de los 80, Estados Unidos sigue conservando aproximadamente el 60 % del stock de inversión extranjera en la región, incluyendo México (aunque si se excluye México, la proporción baja a cerca de 50 %; en el Pacto Andino es del orden del 60 % y en Brasil un poco más bajo).⁴

Para Europa, por su parte, América Latina es un importante campo de inversión. Entre el 12 y 15 % —las cifras son variables según las fuentes— de la inversión europea externa está ubicada en América Latina, proporción que es más alta que la comercial. Aquí se aprecia que la relación de Europa con América Latina en el campo de la inversión extranjera es más extensa que en el área comercial. Esto plantea una interrogante para el futuro: si la inversión extranjera (y su concomitante transferencia tecnológica) puede ser más fructífera que el comercio en las relaciones América Latina/Europa.

En el campo financiero también se constata una presencia europea más significativa que en el terreno comercial. Entre un 30 y un 35 % de la deuda externa bancaria latinoamericana es con bancos europeos, y alrededor de un 40 a 45 % con bancos norteamericanos. Europa atenúa un tanto la dependencia latinoamericana de Estados Unidos. No obstante, los bancos de países europeos no poseen el mismo grado de coordinación entre sí que los norteamericanos, y normalmente subordinan sus políticas a lo que decide la banca de Estados Unidos en las negociaciones de la deuda externa. Este hecho ha restringido la posibilidad de una mayor concertación europeo-latinoamericana.

También Europa aumentó su ponderación en el financiamiento oficial recibido por los países latinoamericanos, mientras Estados Unidos disminuyó apreciablemente la suya. Sin embargo, esta modificación ha tenido escasa importancia, por cuanto el financiamiento bilateral oficial ha disminuido espectacularmente, como proporción de los recursos externos, no significando más de un 3 ó 4 % del total a comienzos de los ochenta.

Obsérvese, entonces, un vínculo financiero significativo, aunque poco activo, entre Europa y América Latina. Este vínculo podría transformarse en una base de apoyo para elevar la importancia estratégica recíproca de ambas regiones.

Para completar esta somera revisión de las relaciones económicas vale la pena observar la composición del comercio. En comparación al intercambio de bienes de América Latina con Estados Unidos, la composición de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad continúan altamente concentradas en productos agrícolas y minerales, con bajo nivel de procesamiento. Cifras del SELA demuestran que en 1980 cerca del 70 % de las exportaciones latinoamericanas estaban compuestas de alimentos, cereales y materias primas agrícolas, y esa estructura ha cambiado poco.

A comienzos de los 80, sólo el 8 % de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad eran productos manufacturados. En cambio, con Estados Unidos, alrededor del 20 % de las exportaciones fueron manufacturadas. La magnitud de este porcentaje es vital para los países latinoamericanos, por cuanto en el futuro la expansión de sus exportaciones se sustentará esencialmente en las manufacturas.

A su vez, el intercambio de productos agropecuarios se ha visto obstruido por la política agrícola de la Comunidad, como se ha sostenido persistentemente por los latinoamericanos. La incorporación de Portugal y España acarrearán un grado de autoabastecimiento agrícola más elevado en la Comunidad Europea, con un efecto negativo para el intercambio con América Latina.

A partir de este punto podríamos afirmar —con muchos analistas de las relaciones de Europa y América Latina— que las perspectivas de las relaciones económicas con Europa son poco halagüeñas, sobre todo en el terreno comercial. De todos los sectores, es el industrial el que augura, a nuestro juicio, las posibilidades de una colaboración más fructífera. Por tal razón, es en el campo industrial donde centraré las observaciones que siguen. Para ello abordaré tres aspectos:

- 1) La evolución probable de la política industrial latinoamericana.
- 2) Las tendencias previsibles de la política industrial europea.
- 3) Las áreas de conflicto, de convergencia y de colaboración.

Perspectivas de la industria latinoamericana

El objetivo central de América Latina es acelerar su ritmo de crecimiento, y en particular el industrial, con miras a que este sector recupere su papel de arrastre del resto de la economía. Esta aceleración depende, naturalmente, de la holgura de recursos externos; aunque no sólo de ella. También depende del modelo de desarrollo. Este modelo está siendo crecientemente cuestionado, y es de esperar modificaciones sustantivas en la estrategia industrial de la región.

Los rasgos más probables de la futura evolución industrial latinoamericana y sus implicaciones en las relaciones con Europa, son los siguientes:

- a) Reforzamiento de una estrategia de autoabastecimiento agrícola y de seguridad alimentaria.
- b) Empuje persistente para elevar las exportaciones no tradicionales y, en particular, de manufacturas. Ello provocará mayor presión sobre los países desarrollados y probables conflictos en algunos sectores industriales.
- c) América Latina se volcará más a la sustitución de importaciones, en forma selectiva y programada, a escala nacional y regional. Se privilegiará, en cierta medida, un desarrollo "hacia adentro". Este vuelco generará una mayor demanda

por tecnología y por inversión extranjera directa, lo cual abre un espacio para nuevas relaciones con Europa.

- d) Se pondrá más acento en la integración y en variadas formas de concertación latinoamericana, en especial en nuevas modalidades de comercio.
- e) La satisfacción de las necesidades básicas será también un objetivo prioritario, aún cuando existe menos consenso sobre los instrumentos más idóneos para materializarla. En este ámbito se aprecian escasas posibilidades de una colaboración con Europa.
- f) América Latina seguirá una política activa para desarrollar productos y servicios de tecnología más avanzada. Las disposiciones brasileñas para la reserva de mercado en el campo de la informática son un ejemplo ilustrativo de esta tendencia. Aquí hay también un área promisorio de vinculación con Europa que es necesario explorar.
- g) Los sectores latinoamericanos de mayor dinamismo futuro incluirán: agroindustria, metalmeccánica, química y bienes de capital.

Tendencias previsibles de la política industrial europea

Observemos ahora el tema desde la perspectiva europea. Los objetivos e intereses de la Comunidad apuntan en una dirección diferente. Mientras Europa posee una importancia estratégica significativa para América Latina —por la necesidad de compensar la gravitación de Estados Unidos—, América Latina se encuentra en un punto bajo en la escala de prioridades estratégicas europeas. La Comunidad privilegia, primeramente, sus relaciones intracomunitarias, luego al resto de Europa (EFTA, España, Portugal), a Estados Unidos y Japón; en seguida Turquía y el resto del Mediterráneo Sur, Europa Oriental; posteriormente el norte de África y los países ACP. América Latina se ubicaría en los escalones que siguen.

También incide en la relación con América Latina la situación económica coyuntural europea. El crecimiento de 1983 y 1984 —si bien más significativo que el de años anteriores— no ha permitido reducir la tasa de desempleo que agobia a los países de esa región. Mientras en Estados Unidos la desocupación ha ido bajando, situación que alrededor del 7% a comienzos de 1985, en Europa, la situación se ha deteriorado. En 1981, la tasa de desocupación de la CEE fue de 7,6% y pasó al 10,9% en 1983. En 1984 la desocupación volvió a aumentar en Alemania, Francia, Italia, Inglaterra y en casi todos los demás países de Europa Occidental, a pesar de la elevación del producto. Esta situación coyuntural europea construye el margen de manobra para una expansión y una apertura hacia América Latina.

Otro aspecto central, desde el punto de vista europeo, que afecta los vínculos con Latinoamérica, es su propia política industrial y su estrategia frente a Estados Unidos y Japón.

Cabe destacar tres aspectos de la política industrial europea, rele-

vantes para nuestra región: a) protección de las industrias declinantes, b) programas de reconversión y desarrollo, y c) los planes en las tecnologías de punta. El primer aspecto dice relación con los intentos de proteger la industria textil, la siderurgia, máquinas herramientas, química, naval y derivados de la madera. En estas ramas se pretende modernizar e innovar. Al confrontar esta política con las tendencias originadas en América Latina (expansión de exportaciones no tradicionales), es predecible un grado de conflicto.

Europa ha proseguido, al mismo tiempo, planes de desarrollo a nivel nacional y a escala comunitaria. Las áreas elegidas han sido: nuclear, energía, aeroespacial, electrónica; tecnologías en las cuales América Latina está aún distante. Estos planes se aplicaron en los sesenta y se extendieron durante la década de los setenta.

Desde 1980 se ha ido gestando con intensidad un tercer aspecto de la política industrial europea, a saber, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica conjunta en las actividades más modernas, para enfrentar la arrolladora presencia de Estados Unidos y Japón. Las voces de alarma se han multiplicado, señalando que Europa podría estar acumulando un rezago peligroso frente al cambio en la estructura industrial mundial, especialmente en informática, telecomunicaciones, biotecnología, etc.

Los europeos han alertado no sólo contra el retraso respecto de Estados Unidos y Japón, sino ante un eventual entredimiento entre estos dos países, y la formación de un eje tecnológico entre ellos que dejaría a Europa en una postura de subcontratista de esas dos grandes potencias. Las cifras muestran, paradójicamente, que Europa invierte el doble que Japón en investigación tecnológica y, sin embargo, los resultados son más pobres, debido a la dispersión de los esfuerzos nacionales y a la falta de coordinación. Entre 1977 y 1981 los créditos asignados a microprocesadores, por ejemplo, alcanzaron 500 millones de dólares en la CEE y 250 millones en Japón. Empero, Japón logró alcanzar a Estados Unidos y captar un 40% del mercado mundial, en tanto Europa apenas detenta el 10% de ese mercado.

Los latinoamericanos debemos seguir de cerca la evolución de la política industrial europea para evaluar su impacto en nuestra región.

Interacción industrial entre Europa y América Latina: ¿Conflicto o colaboración?

¿Cuáles son los puntos de coincidencia y de divergencia entre las políticas industriales latinoamericana y europea?

Una cuestión preliminar, que no debe olvidarse, es que están en interacción fuerzas de carácter internacional, que trascienden a Europa y a América Latina. Los nexos entre ellas no quedan perfilados exclusivamente por las políticas que adopten ambas regiones; la reordenación de la estructura industrial mundial se producirá de todas maneras. Entonces, el enfoque correcto es lograr que esa reordenación sea más suave y menos conflictiva.

Los temas que revestirán más importancia para una expansión de las relaciones con Europa se hallan ligados a la exportación no tradicional, a la sustitución de importaciones y a las nuevas tecnologías de punta.

1. Las exportaciones no tradicionales de América Latina seguirán aumentando con celeridad, mientras por el lado europeo no se atisba una disminución de los mecanismos proteccionistas. En el pasado reciente la protección se elevó. Según antecedentes del SELA, en 1974 la Comunidad sometió 44 posiciones arancelarias a contingentes y límites máximos de importación, y en el año 1982 se hallaban sujetas 121 posiciones a tales restricciones. Simultáneamente ha habido un incremento de las barreras no arancelarias, suspensión de tratamientos preferenciales (mediante el otorgamiento de la cláusula de la nación más favorecida), extensión de la lista de productos considerados sensibles en el comercio, etc.

Las perspectivas de conflicto o colaboración dependerán de diversos factores; primero, del grado de asfixia financiera en que se encuentran los países latinoamericanos, de las condiciones del refinanciamiento de su deuda y de la reanudación de un flujo voluntario de recursos externos. Si mejoran las condiciones, la presión por exportar podrá aliviarse y el grado de conflicto con Europa sería inferior. Segundo, el nivel de proteccionismo europeo y la apertura a las exportaciones de América Latina dependerá a su vez de la velocidad de recuperación económica de la CEE, y de su tasa de desocupación; si éstas mejoran, también progresan las posibilidades de colaboración.

Las acciones específicas para mejorar las relaciones comerciales podrían centrarse en áreas específicas como:

- estudiar medidas ad-hoc en sectores como acero, textiles y calzado.
- contemplar en la revisión del Sistema Generalizado de Preferencias europeo, que se efectúa en 1985, un tratamiento diferenciado para América Latina respecto de los países del sudeste asiático.
- reducir la protección efectiva a productos manufacturados que tienen un procesamiento mayor. Actualmente, las protecciones efectivas europeas crecen a medida que aumenta el grado de procesamiento de los productos latinoamericanos.
- revisar la aplicación del concepto de productos "sensibles" y "semisensibles" y las barreras no arancelarias en general.
- explorar con detalle cuáles serán las exportaciones latinoamericanas más probables en el futuro, y analizar los efectos y las reacciones posibles en Europa.

2. En aquellos productos menos susceptibles de ser exportados y que poseen un efecto dinámico innegable, se fortalecerá la sustitución latinoamericana de importaciones. Esto acontecerá preferentemente en metalmeccánica, bienes de capital, agroindustrias y química. En estos rubros podría generarse un flujo mayor de inversiones extranjeras directas desde Europa hacia América Latina. Éste es un campo de acción propicio para ser estimulado.

Sin embargo, para no abrigar falsas expectativas es preciso tener

claridad sobre los factores que actualmente condicionan tales flujos desde Europa. Lo que esencialmente atrae a una transnacional dedicada a las manufacturas es el tamaño del mercado del país. Esto explica por qué Europa ha concentrado sus inversiones en los mayores países de la región. Con relación a Estados Unidos, cuyas transnacionales se hallan distribuidas en forma más pareja, las inversiones europeas están más concentradas en los países grandes, y dentro de ellos, en unos pocos sectores. Surge aquí otro tema que merece atención: cómo conseguir un flujo de inversión europea mejor distribuido, especialmente hacia países de tamaño mediano y pequeño.

Asimismo, hay que tener en cuenta que el flujo de inversión europea hacia la región depende de otros factores económicos que poco o nada tienen que ver con lo que ocurre en América Latina. Ellos están condicionados por la política económica norteamericana, que atrae inversión europea a Estados Unidos. Cifras recientes demuestran que Estados Unidos continúa siendo el principal receptor de inversión extranjera del mundo. La IED en Estados Unidos creció en 33.500 millones de dólares entre 1980 y 1982, mientras la inversión de Estados Unidos en el exterior creció sólo en 5.800 millones de dólares. Lo que acontezca entre Estados Unidos y Europa es determinante para el saldo que queda disponible para América Latina.

Un aspecto que hace atractiva la relación con la CEE es la mayor experiencia europea en arreglos con países de Europa Oriental y la flexibilidad para encontrar esquemas apropiados a situaciones diversas. En particular, vale remarcar los llamados "non equity arrangements". Igualmente, dadas las restricciones comerciales latinoamericanas, debiera ser posible la aplicación de fórmulas utilizadas en países socialistas con base en "countertrade", permitiendo que parte de las utilidades de las CTN sean pagadas con bienes y no necesariamente con divisas. Aquí la experiencia europea es relevante para América Latina, en relación a la norteamericana, y los europeos podrían tener interés en mirar nuevas formas de inversión y de asociación.

Asimismo, para incrementar la inversión en América Latina los europeos podrían estudiar la implementación de políticas para elevar los seguros a sus inversiones. El gobierno norteamericano pone como exigencia para asegurar las inversiones en Latinoamérica que los países de la región acepten que las disputas se resuelvan fuera de su territorio, lo cual es contrario a la doctrina y a la tradición latinoamericana. Una postura europea que acepte las doctrinas latinoamericanas, otorgaría un margen más amplio para un entendimiento y generaría así un mayor flujo de inversión.

La tradicional presencia del sector público en la vida económica europea y la experiencia estatal (mucho mayores que en Estados Unidos) ofrecen también un ámbito, una colaboración Estado-Estado que abre un espacio adicional con América Latina.

3. Por último, en el campo de las tecnologías de punta, Europa avanzará en electrónica, computación, telecomunicaciones y servicios, independientemente de su éxito en relación a Estados Unidos y Japón. En esta materia existirá un área significativa de acción potencial conjunta, pues América Latina está recién entrando en esos sectores. Por otra parte, para Europa es menudado el riesgo de que tal colaboración

genere exportaciones de América Latina que penetren el mercado europeo en un plazo breve.

En el campo de los servicios, también interesa una relación más estrecha con Europa para equilibrar la política norteamericana actual, que se traduce en una fuerte presión sobre los gobiernos latinoamericanos para que establezcan condiciones que liberalicen el comercio de servicios. Como los latinoamericanos tienen urgencia por colocar productos industriales, podrían verse obligados a ceder a esas presiones, para obtener alguna contrapartida. Correrían el riesgo de hacer concesiones en áreas que son muy importantes a mediano plazo. Existe un campo de colaboración con Europa, si en el terreno mencionado fuese posible establecer condiciones más favorables para la región.

Una concertación industrial América Latina-Europa también podría tener repercusiones financieras si se canalizan recursos para proyectos específicos de inversión. Junto con la posibilidad de estimular el estudio conjunto de nuevos proyectos cabría analizar la opción de expandir instituciones existentes o de crear nuevas, como el Banco Europeo de Inversiones o un banco europeo-latinoamericano.

En suma, se ha verificado una persistente declinación de la importancia económica mutua entre América Latina y Europa. La misma tendencia podría continuar en el futuro. No obstante, son identificables numerosas áreas de obvio interés común, cuyo despliegue podría revertir esa tendencia.

Históricamente, ha existido una afinidad política entre las dos regiones, superior a la intensidad de la relación económica. El reforzamiento de esta última, a través de acuerdos políticos específicos, podría ser una base para articular variadas acciones.

Para América Latina, el interés estratégico en Europa seguirá siendo elevado, mientras subsista la asimetría de las relaciones con Estados Unidos. Esto es válido tanto para América del Sur como para América Central y México. Esta propensión al acuerdo estratégico por el lado latinoamericano deja márgenes para un acercamiento europeo más activo que el que ha habido en los últimos años.

Si no fuese posible revertir la tendencia a la pérdida de gravitación europea, América Latina deberá explorar más activamente otras zonas de diversificación para equilibrar sus relaciones económicas externas. □

