

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1145
20 de mayo de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LOS NUEVOS PROYECTOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA Y
EL CARIBE Y LA DINAMICA DE LA INVERSION**

*/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

92-5-748

INDICE

	<u>Página</u>
I. RESUMEN Y CONCLUSIONES	1
II. EL RESURGIMIENTO DE LA INTEGRACION EN UN ENTORNO DINAMICO .	5
A. LA REACTIVACION DE PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA	5
B. VISION ESQUEMATICA DE LOS PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS	6
C. EL ENTORNO DE LA INTEGRACION	8
D. EL ESCENARIO REGIONAL Y LAS REALIDADES NACIONALES ...	10
E. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE INTEGRACION E INTERDEPENDENCIA	14
III. LA CONTRIBUCION DE LA INTEGRACION A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y A LA INSERCIÓN INTERNACIONAL	16
A. CONSECUENCIAS BASICAS DE LA CREACION DE ZONAS DE LIBRE COMERCIO	16
B. LOS EFECTOS DINAMICOS	17
C. LAS NUEVAS MODALIDADES DE PRODUCCION Y COMERCIALIZACION	18
IV. LOS VINCULOS ENTRE LA INTEGRACION Y LA INVERSION	20
A. EL ESTADO ACTUAL DE LA INVERSION EN LA REGION	20
B. CARACTERISTICAS DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y DE LA INVERSION INTRARREGIONAL	24
1. Desarrollo reciente	24
2. Algunas apreciaciones sobre el potencial de inversiones	26
C. LOS CONDICIONANTES DE LA INVERSION	28
D. LAS PERSPECTIVAS PARA LA INVERSION EN LAS NUEVAS INICIATIVAS DE INTEGRACION	32
1. Tendencias recientes	32
2. La distribución geográfica potencial de la inversión	34
E. LA INSTRUMENTALIZACION DEL APOYO FINANCIERO A LA INTEGRACION	35
1. El papel de la intermediación financiera	35
2. El financiamiento del comercio	37
3. El papel de la Banca	38
4. La apertura de la cuenta de capitales	41
Notas	41

I. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El proceso de integración económica regional ha retomado un dinamismo en la región que resultó difícil de prever desde la situación de letargo y retroceso en que se debatía hasta hace poco. Aparentemente se ha llegado a un punto de inflexión en el rumbo de la integración. A partir del año 1990, se ha producido una proliferación de acuerdos de integración que además se destacan por su carácter ambicioso. Los países demuestran su disposición a avanzar sobre la base de entendimientos que en lo esencial suponen una liberalización arancelaria rápida del comercio mutuo y la remoción simultánea de las restricciones no arancelarias. Predominan en ellos los principios de reciprocidad o reciprocidad relativa, mientras que ya no contemplan ciertos instrumentos de corte heterodoxo que se intentó aplicar, con poco éxito, en décadas pasadas.

En varios casos, las medidas de liberalización comercial se complementan con otras, como son una aproximación a un Arancel Externo Común (AEC), la armonización progresiva de las políticas económicas que inciden en el intercambio, y acuerdos que promueven la movilidad de los factores de producción, acercándose así al concepto de un mercado común. Al convertirse en realidad todos los propósitos existentes, a mediano plazo se habría constituido una constelación de zonas de libre comercio y de algunos mercados comunes en distintas fases de perfeccionamiento, que ampararía una elevada porción del comercio intrarregional. Sin lugar a dudas, lo anterior significaría un gran avance en relación a los resultados alcanzados por la integración en el pasado.

Conforme a este nuevo concepto, la integración tiene que ser funcional a las políticas destinadas a la apertura y a la modernización de las economías. Dentro de esta lógica, no se percibe el mercado regional como un sustituto del mercado mundial --que seguirá siendo fundamental para las economías latinoamericanas--, sino por el contrario, se pretende aprovechar las diversas potencialidades que ofrece el contexto regional para acrecentar la demanda externa y para adecuar y ampliar la oferta nacional con miras a la conquista del mercado internacional. Sin embargo, no hay que perder de vista que la integración conlleva, por definición, un acrecentamiento de la interrelación mutua, y, por ello, una cierta pérdida de la soberanía económica. Constituye un proceso complejo que comprende los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y geopolíticos, lo que la convierte en un quehacer multidisciplinario y de un desarrollo gradual e iterativo. Lo anterior no es alcanzable tan sólo a través de medidas de política comercial. Entre los otros campos de acción se destaca la promoción de la inversión, ya que ésta es esencial para llevar adelante la efectiva integración de las estructuras productivas. El presente estudio pone especial énfasis en este último aspecto.

Puede estimarse que, por sus características y por el entorno en que se desenvuelven, éstas nuevas iniciativas tienen mayores posibilidades de éxito que intentos anteriores de reactivación, aún cuando existen todavía serias incertidumbres por aclarar e importantes obstáculos por vencer. Así, por ejemplo, varios de los acuerdos aún tienen que ser perfeccionados y es posible que en el entretanto sufran mutaciones importantes, e inclusive no lleguen a concretarse. En el ámbito político, del mismo modo existen tensiones al interior de algunos países que pueden traducirse en serios tropiezos en el avance de los compromisos bilaterales o multilaterales pactados.

A su vez, el entorno internacional está marcado por varios factores cuyas consecuencias son difíciles de ponderar en este momento, como son la persistencia de la recesión en algunos países importantes de la OCDE y por el hecho que todavía no se logra poner término a la Ronda Uruguay

del GATT. Por otra parte, en relación a la Iniciativa para las Américas puede vaticinarse un proceso largo y difícil de negociaciones.

En cuanto a los factores propicios para la integración, debe destacarse que en 1991 se dejaron vislumbrar los primeros signos de que la región estaría por sobreponerse a las consecuencias de la crisis de los años ochenta. Asimismo, por primera vez en diez años el comercio intrarregional debe haber alcanzado nuevamente su nivel máximo histórico que data de 1981.

Los nuevos proyectos privilegian claramente la liberalización comercial sobre los otros instrumentos de integración. Por lo tanto, sus principales efectos sobre la transformación productiva provendrán de la aplicación de este mecanismo. Corresponde entonces examinar, en primer lugar, los postulados de la teoría convencional sobre la formación de uniones aduaneras, según la cual los beneficios de la liberalización se originan en el efecto de creación de comercio entre los países socios, mientras que el costo estaría dado por la desviación de importaciones desde terceros.

Esta visión en esencia estática resulta demasiado limitada si se desea esclarecer la funcionalidad que puede tener la integración en el momento actual y si además se consideran las distintas opciones de vinculación económica internacional que se presentan. Deben preverse también efectos dinámicos sobre la eficiencia y la competitividad. El análisis de ellos es asimilable a aquel que se aplica en el caso de una apertura unilateral de un país al comercio mundial. Por otra parte, el ámbito regional integrado ofrece posibilidades concretas para elevar la capacidad competitiva de los países miembros y para fortalecer su posición negociadora. Asimismo, las economías de escala que son alcanzables en dicho ámbito ganan en relevancia en un contexto internacional marcado por la globalización de la producción y por la existencia de externalidades positivas.

La economía mundial está pasando por una nueva fase de desarrollo impulsada por el fuerte incremento que registra la inversión extranjera directa (IED) desde mediados de la década pasada. No obstante, en el caso de América Latina, la tasa de inversión en la región sufrió una fuerte contracción durante la crisis de principios de los ochenta, a la cual no logró sobreponerse en todo el resto de la década a causa de la desaparición del financiamiento externo y la subsecuente salida neta de capitales. Si los países desean retomar la senda de crecimiento se hace imprescindible que su coeficiente de inversión se eleve de modo sustancial. Ultimamente se está registrando en la región una creciente disponibilidad de divisas, lo que permite destrabar el proceso de reactivación en los países favorecidos por dicha tendencia. Existen además indicios que la IED en la región puede tener un significativo repunte.

Comparativamente, la inversión intrarregional ha sido poco significativa. Su comportamiento suele asumir distintas características según su origen y conforme sea el sector al cual se dirige y, por eso, puede estar condicionado por factores variados que la impulsan, atraen o frenan. En el pasado, las inversiones que se destinaron a las grandes obras hidroeléctricas bi-nacionales y de interconexión energética alcanzaron a niveles cuantiosos. Para la puesta en marcha de estos proyectos bastaron acuerdos ad-hoc entre los gobiernos interesados. Por el contrario, otros proyectos vinculados a áreas más sensibles como la industria aeronáutica o de energía nuclear, han tenido que esperar hasta que retornara la democracia a la región y se restablecieran las bases de confianza entre los países. En el desarrollo de nuevas iniciativas, se hace sentir la conveniencia de establecer algún organismo regional especializado en la identificación y la promoción de proyectos conjuntos de inversión.

Otra área prioritaria para la inversión está dada por el establecimiento de nuevas empresas de producción o la ampliación de las existentes, con el fin de aprovechar las ventajas del mercado ampliado. De hecho, sin inversión adicional no se produce la integración efectiva de las economías participantes. En el pasado, la escasa respuesta del inversionista a los estímulos del mercado ampliado se debieron, entre otros factores, al hecho que los acuerdos instauraron márgenes de preferencia poco significativos. Pero más importante aún, la aplicación de restricciones para-arancelarias hacía que las limitadas oportunidades disponibles carecían de las indispensables condiciones de estabilidad y seguridad.

Entre los requisitos a que deberían responder las nuevas iniciativas de integración para fomentar la inversión figuran de modo prioritario los siguientes: deben llevar a una ampliación contundente del mercado y una liberalización amplia y efectiva del intercambio mutuo; deben otorgar estabilidad a los compromisos; las condiciones de competencia que rigen en el mercado ampliado deben ser transparentes y basadas sobre prácticas comerciales leales; la liberalización debe abarcar no solamente bienes, sino también los capitales, la mano de obra y los servicios.

Los nuevos acuerdos multilaterales de integración cumplen con una buena parte de estas condiciones, a menos en cuanto a su contenido formal. En cambio, los acuerdos de tipo bilateral enfrentan mayores limitaciones en su potencial de generar inversiones, aunque éstas pueden alcanzar cierta significación en el país pequeño que logre acceder al mercado de un país más grande.

Aún cuando persistan condiciones que distan de ser ideales, el empresario suele desarrollar diversas acciones, principalmente con miras a aprovechar ventajas temporales o para adelantarse a la competencia. El surgimiento de corrientes financieras y de inversiones entre los países latinoamericanos que se están observando últimamente, pueden anunciar una siguiente fase, en la que se avanzaría hacia una integración efectiva de la región.

La promoción del comercio intrarregional y de la inversión en la región quedan esencialmente sujetas a las fuerzas de mercado, sin la presencia de mecanismos redistributivos de costos y beneficios. Por lo tanto, puede preverse que la inversión seguirá teniendo una tendencia concentradora hacia los países y regiones nacionales que presentan mayores ventajas comparativas y economías externas.

La intermediación financiera ocupa una posición clave en el proceso de ahorro y inversión. La existencia y el buen funcionamiento de un mercado de capitales tiene una incidencia positiva sobre las tasas de ahorro y de inversión, facilita la entrada de inversiones extranjeras, contribuye a evitar el traslado de ahorro interno hacia las plazas internacionales y propicia el retorno de los capitales fugados. En muchos países de la región, los mercados nacionales de capitales acusan un desarrollo incipiente. Las legislaciones nacionales que rigen el funcionamiento de los mercados de valores, y, en general, toda la institucionalidad que soporta los procesos de ahorro y de inversión, requieren urgentemente de una serie de modernizaciones. La integración a nivel subregional y regional de estos mercados puede contribuir no solamente a su mejor desempeño, sino también favorece el acrecentamiento del ahorro interno en la región y la óptima localización de los fondos acumulados dentro de la misma. Asimismo, la modernización coordinada de los regímenes nacionales puede facilitar la vinculación entre los mercados de capitales a nivel regional.

Entre las acciones específicas tendientes a lograr la integración de los mercados y una mayor movilidad de los capitales, pueden destacarse las siguientes: la instauración de la libre convertibilidad de las monedas nacionales; el restablecimiento o perfeccionamiento de los sistemas de compensación

de pagos que existen en la región, extendiendo su cobertura al pago del comercio de servicios, de las utilidades y de los intereses; la instalación de modernos sistemas de telecomunicación y de computación que permitan que las bolsas de valores y los operadores nacionales se comuniquen fluidamente entre sí; la modernización de los regímenes que regulan el ingreso de capitales extranjeros y la reinversión y repatriación de sus utilidades, dispensando eventualmente un trato más favorable para la inversión intrarregional; y la aplicación de facilidades para que las inversionistas de un país puedan adquirir todo tipo de títulos en las bolsas de valores de los otros países. Asimismo, tanto la banca de fomento como la banca comercial tienen que ampliar su área de actividades y modernizar su modalidades operacionales a fin de atender las necesidades actuales de los procesos de integración y de transformación productiva.

II. EL RESURGIMIENTO DE LA INTEGRACION EN UN ENTORNO DINAMICO

A. LA REACTIVACION DE PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA

El proceso de integración económica regional ha retomado un dinamismo en la región que resultó inesperado si se le compara con la situación de letargo y retroceso en que se debatía en el curso de la década de los ochenta. No solamente ha aumentado la frecuencia con que se celebran nuevos entendimientos, sino que éstos también han variado su naturaleza en comparación con lo practicado en el pasado.

Todo parece indicar que se ha producido un punto de inflexión importante en el rumbo de la integración. Mientras que hasta hace poco los países mostraban una gran reticencia a asumir compromisos significativos, ahora demuestran su disposición a entenderse sobre la base de esquemas muy exigentes que suponen una liberalización rápida de prácticamente la totalidad del comercio mutuo. La conformación de zonas de libre comercio es un objetivo común a todos los entendimientos, aunque algunos aspiran luego a avanzar hacia la formación de mercados comunes. Efectivamente, se ha impuesto un nuevo estilo de integración que se distingue del practicado en los decenios anteriores por el énfasis que pone en mecanismos ambiciosos de liberalización comercial, con metas específicas y de corto plazo. Por otra parte, a juzgar por el contenido de los acuerdos, han quedado abandonados los instrumentos más heterodoxos que se intentaron aplicar en algunos de los esquemas de integración en el pasado como la programación de los sectores productivos considerados claves, la reglamentación común para la inversión extranjera y los tratamientos diferenciales en favor de los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER), a no ser una breve ampliación de los plazos con que éstos cuentan para cumplir sus compromisos.

En esencia, esta nueva generación de acuerdos propone llevar adelante la integración a través de mecanismos que privilegian la creación de comercio entre los países, a fin de elevar su nivel de competitividad, y para lograr una inserción más favorable de éstos en la economía internacionales. Conforme a este concepto de la integración hacia afuera, el modelo actual de integración tiene que ser funcional a las políticas destinadas a la apertura y la modernización de las economías. Dentro de esta lógica, no se percibe el mercado regional como un sustituto de un mercado mundial --que es fundamental para las economías latinoamericanas--, sino por lo contrario, se pretende aprovechar las diversas potencialidades que ofrece el contexto regional para acrecentar la demanda externa y para adecuar y ampliar la oferta nacional, con miras a la conquista de un mercado internacional que es cada vez más exigente, pero que a la vez presenta posibilidades insustituibles para la transformación y la reactivación de las economías.

Puede estimarse que las nuevas iniciativas tienen mayores posibilidades de éxito que intentos anteriores de reactivación, porque son congruentes con el modelo de desarrollo en boga y que se expresa en una tendencia generalizada hacia la apertura y la liberalización de las economías. Una coherencia semejante entre los modelos de desarrollo y la orientación del proceso de integración existió también en los primeros años de la integración regional. Tal como ocurría en aquellos años, ahora son nuevamente los Jefes de Estado quienes se han convertido en sus principales protagonistas, al mismo tiempo que la redemocratización de la región induce a los encuentros y otorga legitimidad y mayor estabilidad a los compromisos. Como se ha afirmado, la paz y la confianza mutua constituyen las bases para la integración.^{1/} Al afianzarse esta situación de coincidencia en lo político podría quedar definitivamente superada la hipótesis de conflictos entre los países de la

región, lo que a su vez constituiría una condición esencial para poder abordar fases superiores de integración.

Sin embargo, quedan aún serias incertidumbres por aclarar e importantes obstáculos por vencer para que las aspiraciones de los gobernantes se puedan convertir en realidades. Entre los principales dilemas por resolver para hacer más viables las iniciativas de integración pueden mencionarse los bajos niveles de interdependencia económica inicialmente existente entre las partes; el diferente grado de ajuste y de estabilización ya alcanzado por sus economías; el avance real logrado en la apertura y la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales; y los diversos progresos en el control de la deuda externa.

En el plano político, subsisten algunas inestabilidades derivadas principalmente de los problemas que han tenido las democracias para soportar los altos costos sociales del ajuste económico y para superar la transición desde regímenes autoritarios. Las estructuras de los poderes del Estado en muchos casos no han alcanzado a actualizarse con la debida velocidad y, por este motivo, han surgido tensiones entre ellos. La situación reciente del Perú, con el cierre del Parlamento y la suspensión parcial del Poder Judicial, refleja un potencial de problemas políticos que no son sólo privativos de ese país. La consecuencia inmediata de este hecho ha sido una virtual paralización del Grupo Andino.

B. VISION ESQUEMATICA DE LOS PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS

Considerando que, a partir del año 1990, se ha producido una notable proliferación de nuevos hechos que no es fácil de captar en toda su magnitud y diversidad, se presenta a continuación una visión esquemática de éstos:^{2/}

i) Los acuerdos multilaterales celebrados en el seno de tres subagrupaciones tradicionales de integración --MCCA, Grupo Andino y CARICOM-- que en cada caso comprometió a sus países miembros a constituir, respectivamente, zonas de libre comercio antes del fin de 1991, y que a mediados de los noventa serían completadas con un Arancel Externo Común (AEC). Recientemente, el compromiso de establecer un AEC fue adelantado al año 1992 por parte del Grupo Andino y de la CARICOM.^{3/} Estos esquemas se distinguen además por el hecho que retienen aún elementos de su concepción original (programas de integración y cooperación en sectores productivos, transporte, relaciones externas, solución de conflictos, etc.), por lo que se acercan más al paradigma europeo de la integración;

ii) El Tratado de Asunción (26 de marzo 1991) que da origen al Mercosur, subagrupación dentro de la ALADI constituida por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que a fines de 1995 debería estar operando como un mercado común, lo cual supone la aprobación de un AEC y la progresiva armonización de otras políticas económicas claves. Como producto de convenios anteriores, Argentina y Brasil se comprometieron a finiquitar su programa de desgravación mutua a fines de 1994 y además mantienen entre sí vigentes varios protocolos a nivel sectorial que en algunos casos han dado lugar a una incipiente especialización y complementación productiva.

iii) Los Acuerdos de Complementación Económica firmados por Argentina y Chile (2 de agosto, 1991), y Chile y México (22 de septiembre, 1991), y el acuerdo de libre comercio suscrito entre Chile y Venezuela (marzo 1992). En el caso del acuerdo Chile-México existe el compromiso

de un programa de desgravación arancelaria a partir de un arancel máximo de 10% y de la remoción de restricciones no arancelarias a fin de llegar el 1 de enero de 1996 a una zona bilateral de libre comercio para la casi totalidad de los productos. El acuerdo Chile-Argentina incorpora las concesiones negociadas con anterioridad en el marco de la ALADI y contiene el compromiso de ampliar estas nóminas y profundizar las preferencias mediante sucesivas negociaciones. Contiene además protocolos tendientes a promover las inversiones mutuas, a estimular la integración física y a facilitar el desarrollo de proyectos conjuntos. El reciente acuerdo entre Chile y Venezuela apunta al establecimiento de una zona bilateral de libre comercio para el año 1994 y la armonización de las políticas económicas relacionadas, facilitando la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos;

iv) Un elevado y creciente número de actas de entendimiento y declaraciones de intención firmadas a nivel bilateral y plurilateral que se encuentran en distintas fases de perfeccionamiento, pero que buscan crear un marco para negociaciones posteriores tendientes a establecer zonas de libre comercio entre los países firmantes y que además suelen referirse a materias de interés compartido como la cooperación energética, cultural, tecnológica etc. Entre éstas pueden destacarse las siguientes:

-El entendimiento entre Colombia, México y Venezuela (Grupo de los Tres) de noviembre de 1990, que apunta al establecimiento entre estos países de un mercado común a fines de 1994;

-La Declaración de Tuxtla Gutiérrez (11 de enero, 1990) firmada entre los cinco Presidentes centroamericanos y el Presidente de México, que crea un marco para entablar negociaciones que deben llevar al libre comercio mutuo de un creciente número de productos en un plazo de seis años;

-Un entendimiento entre los países centroamericanos y Venezuela (16 de julio, 1991), para formalizar un acuerdo marco antes del 31 de julio de 1992, que otorga a la oferta centroamericana libre acceso al mercado venezolano, sin exigencia de reciprocidad inmediata;

-Un compromiso semejante al anterior ha sido adoptado entre Venezuela y la CARICOM, mediante el cual Venezuela ofrece libre acceso a su mercado a partir de 1992.

v) El compromiso de los países miembros de la ALADI de avanzar, después de una evaluación de la organización, en medidas para darle la flexibilidad y eficacia que requieren las actuales perspectivas de la integración latinoamericana.

Finalmente, en un contexto diferente, que corresponde a la Iniciativa para las Américas, un número cada vez mayor de países latinoamericanos y del Caribe ha firmado Acuerdos Marco con los Estados Unidos, estableciendo así las bases para un proceso de negociaciones comerciales posteriores. Por su parte, los países integrantes del Mercosur y de la CARICOM han firmado Acuerdos Marco en su calidad de grupos. Sin embargo, tan sólo México ha iniciado efectivamente las negociaciones con aquel país y con Canadá a fin de integrar el Area de Libre Comercio de América del Norte-NAFTA.

Cabe hacer notar, eso sí, que varios de los acuerdos en el ámbito latinoamericano tienen aún que ser perfeccionados, es decir, no han pasado todavía por todas las instancias formales que les convertirán en tratados que obligan jurídicamente a las partes. No es imposible que en el transcurso

de su proceso de formalización algunos de estos compromisos sufran mutaciones importantes, e inclusive no lleguen a concretarse enteramente.

Un análisis de estos acuerdos en cuanto a su esencia revela que éstos se caracterizan por algunos rasgos comunes, a saber: todos apuntan a una liberalización efectiva de lo esencial del intercambio mutuo mediante programas de desgravación arancelaria progresiva a corto y mediano plazo y la remoción simultánea de las restricciones no arancelarias; y predominan los principios de reciprocidad de las concesiones, aunque ahora éstos se aplican dentro de agrupaciones reducidas de países. En no pocos casos este núcleo de medidas se complementa con otras, como son una aproximación igualmente rápida a un Arancel Externo Común (AEC) de un nivel bajo, la armonización progresiva de las políticas económicas que inciden en el intercambio, y acuerdos que promueven la movilidad de los factores de producción y mecanismos para la solución de conflictos y acuerdos que impulsan paralelamente la cooperación en áreas de intereses comunes (tecnología, energía, transportes, etc.). De este modo se iría constituyendo en el mediano plazo una constelación de zonas de libre comercio y de algunos mercados comunes en distintas fases de perfeccionamiento.

C. EL ENTORNO DE LA INTEGRACION

El entorno internacional en que se desenvuelven los esfuerzos de integración regional está marcado por la presencia de un conjunto de factores positivos, pero este panorama, a primera vista alentador, últimamente se ha ido complicando por el surgimiento de varios imprevistos y por la persistencia de otras tantas incertidumbres. Entre los primeros figuran el mayor dinamismo que deben alcanzar la mayoría de las economías desarrolladas en el mediano plazo, con su consecuente impacto favorable sobre el comercio internacional; la superación del enfrentamiento Este-Oeste; el término del conflicto del Golfo Pérsico, y la disposición manifiesta de las partes involucradas en negociaciones económicas internacionales dirigida a evitar enfrentamientos estériles en esta área. Por otra parte, si se superan algunos obstáculos consustanciales a una iniciativa de tal magnitud, la Comunidad Económica Europea cumplirá con su cometido de establecer entre sus miembros un mercado unificado a partir de 1993, con el consecuente impacto positivo sobre el intercambio, la inversión y la producción. Además, el 22 de octubre de 1991 la CEE llegó a un acuerdo con los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) tendiente a extender en el corto plazo las cuatro libertades básicas de la Comunidad --libre comercio de bienes y servicios, y libre movilidad de personas y de capitales--, dando así lugar a un Área Económica Europea que en términos del tamaño de mercado, supera inclusive a el de los Estados Unidos y el de Japón.

En cuanto a los hechos cuyas consecuencias son difíciles de ponderar en este momento, hay que destacar la persistencia de la recesión en los Estados Unidos y en Gran Bretaña; el costo inesperadamente alto que conlleva la reunificación alemana y el lento crecimiento que actualmente registran este país y el Japón; la desalineación de las tasas de interés existente entre estos países; la situación de desarticulación en que se sumió la economía de la ex-Unión Soviética; y la inestabilidad política que amenaza a más de una nación de las que hasta hace poco integraban el bloque socialista. Las implicaciones que pueden tener el conjunto de estos hechos para el comercio exterior y el financiamiento internacional de los países latinoamericanos, sin lugar a dudas les ha llevado a acelerar sus procesos de integración mutua.

Además, y este aspecto reviste particular importancia, hasta la fecha las principales partes aún no logran llevar a su término la Ronda Uruguay del GATT, por lo que no se despejan todavía las

dudas sobre su real compromiso de avanzar con la liberalización del comercio internacional. Un sistema abierto de comercio mundial con reglas de corte multilateral corresponde al óptimo de primer orden para el conjunto de los países según la teoría generalmente aceptada del comercio internacional, y además ofrece el contexto más propicio para que se puedan desenvolver procesos de transformación, como son la internacionalización de la economía mundial y la globalización de la producción y la competencia. Asimismo, se estima que estos procesos son impulsados por la aceleración de la innovación tecnológica y por el significativo incremento de la inversión directa extranjera que se registran especialmente a partir de los años ochenta.^{4/}

La experiencia obtenida en las negociaciones comerciales internacionales y en el mismo proceso de integración revela que la liberalización del comercio corresponde a un proceso complejo, iterativo y de relativamente largo alcance, donde son probables los contratiempos y en el cual son los países y bloques hegemónicos quienes determinan el ritmo y el carácter de la liberalización.

De lo anterior se desprende la importancia que la Ronda Uruguay termine en un entendimiento amplio, mediante el cual las principales partes involucradas expresan claramente su disposición de seguir avanzando hacia un sistema económico mundial cada vez más libre. De hecho, la actual Ronda representaría una muestra concreta de la creciente necesidad que sienten los países protagonistas por armonizar sus políticas, no solamente en el campo comercial, sino también aquellas que inciden en su competitividad y en el desempeño económico conjunto.^{5/} Ello supone un proceso de largo alcance que en ciertos aspectos sobrepasa el ámbito del GATT. Por eso sería de mucha importancia que los principales polos económicos conserven su dinamismo y que no se produzcan desequilibrios demasiado profundos entre ellos, ya que en caso contrario se incrementaría notablemente el peligro de la intensificación de las prácticas proteccionistas y de las consecuentes retorsiones.

Cabe también dentro de las posibilidades que la Ronda Uruguay fracase abiertamente o que las partes opten por un acuerdo poco comprometedor que sólo salve las apariencias. Se incrementa entonces el peligro que se afiancen los bloques comerciales que ahora parecen estar en formación, y que éstos adopten posiciones abiertamente proteccionistas entre ellos y con respecto a terceros países. Conviene tener presente que investigaciones empíricas recientes sobre flujos comerciales y de inversiones ^{6/} aún no detectan una clara tendencia hacia la segmentación del comercio mundial y hacia la formación de bloques, con la posible excepción de la CEE que registró un incremento del peso de las corrientes intrarregionales en comparación con las extrarregionales.

Obviamente, la integración regional como opción estratégica gana en relevancia en el caso que la Ronda Uruguay fracasara y los países intensificaran sus prácticas de comercio administrado. Pero también en un escenario más constructivo de una gradual liberalización a nivel multilateral y el progresivo abordamiento de los nuevos temas, la integración a nivel regional ofrece posibilidades concretas para adecuarse a estas nuevas modalidades de producción y de competencia.

Por otra parte, en estos momentos no resulta fácil prever cual puede ser el desarrollo futuro de la Iniciativa para las Américas. Las negociaciones entre México y los Estados Unidos en el mejor de los casos culminarían en el transcurso del año 1992, aunque se pueden alargar los plazos hasta después de las elecciones presidenciales de noviembre de 1992. Países como Chile, Venezuela y Costa Rica se perfilan como otros tantos candidatos para acceder a los beneficios de la Iniciativa. Sin embargo, deberían asegurar su acceso antes que expire en junio 1993 la facilidad del fast track otorgado al Ejecutivo norteamericano. Se puede vaticinar un proceso largo y complejo cuando las

negociaciones de adhesión se vayan desarrollando de modo sucesivo, entre otras razones porque se irían acumulando las presiones proteccionistas en el Norte. Si se llegara a establecer una modalidad estándar de acceso, entonces el ritmo de las incorporaciones estaría en esencia determinado por la voluntad y la capacidad de cada uno de los países latinoamericanos para cumplir con estos requisitos.

D. EL ESCENARIO REGIONAL Y LAS REALIDADES NACIONALES

En 1991 se dejaron vislumbrar los primeros signos de que la región estaría por sobreponerse a la grave crisis en la cual estuvo sumida por casi diez años. Mientras que en la década pasada tan sólo dos o tres países lograron salir de este trance, ahora un número cada vez mayor parece escapar del círculo vicioso compuesto por el sobreendeudamiento, la transferencia masiva de recursos al exterior por concepto del servicio de la deuda externa y el estancamiento de las economías, que en muchos casos se convirtió en una crisis abierta con fuertes caídas de la actividad económica y un proceso inflacionario descontrolado. También las relaciones comerciales entre los países de la región sufrieron el embate de esta situación adversa, que se manifestó en una fuerte caída del intercambio intrarregional (véase al respecto el cuadro 1), mientras que en el ámbito de la integración se estancó el proceso negociador y no prosperaron las múltiples iniciativas para reactivarla.

Ahora los esfuerzos de ajuste parecen estar dando frutos en un creciente número de países que están registrando éxitos en sus esfuerzos de controlar la inflación y de reanimar sus economías. Al mismo tiempo, la carga del servicio de la deuda externa sigue su tendencia hacia la baja debido a incrementos de las exportaciones y al uso de expedientes como los aplazamientos negociados del servicio y la reconversión de la deuda. Asimismo, varios países están reingresado a los mercados voluntarios de capitales y en algunos casos están logrado que retornen capitales nacionales que durante la crisis se fugaron al exterior. Sin lugar a dudas, la reactivación y la estabilización de las economías nacionales y su mayor liquidez internacional están contribuyendo a la reconstitución del intercambio intrarregional a través de la recuperación de los niveles generales de importación. Al respecto, el mismo cuadro 1 permite apreciar que el comercio intrarregional a estas alturas debe haber alcanzado por primera vez en diez años su nivel máximo histórico alcanzado en el año 1981, aunque hay que considerar que esta comparación se registra en términos de dólares corrientes.

Otro hecho destacable es que un número cada vez mayor de los países está optando por la apertura de sus economías al comercio mundial y por la liberalización general de éstas. El cuadro 2 muestra claramente que los procesos recientes de apertura de doce países de la región apuntan todos a estructuras arancelarias de poca dispersión y con aranceles máximos y promedios bajos, al tiempo que consideran la eliminación simultánea de casi todas las restricciones no arancelarias al comercio exterior.^{7/} Cabe destacar que el cuadro refleja la situación existente a fines de 1991 y que desde esa fecha han habido nuevas y significativas medidas liberalizadoras en países como Argentina y Perú. Estas reformas han mostrado tener un impacto favorable sobre el nivel y la composición del intercambio intrarregional, no solamente de bienes, sino también de servicios y capitales. Tal como lo señala la reciente proliferación de acuerdos a nivel bilateral y plurilateral, crean además un marco muy favorable para la celebración de entendimientos tendientes a acelerar y profundizar la integración en todo ámbito.

Cuadro 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE : EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACION
 (Millones de dólares, fob)

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ALADI															
1 Exportaciones totales	7,347.9	9,516.6	12,796.4	29,741.0	80,313.0	87,040.9	80,451.4	79,759.5	91,063.1	85,432.8	72,236.3	80,023.6	92,612.2	101,915.1	110,543.2
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	687.0	1,109.8	1,599.6	5,160.8	12,350.0	14,311.3	12,229.1	9,280.4	10,483.8	9,359.7	9,558.5	10,767.2	11,528.9	13,462.4	14,006.9
3 Porcentaje exp. América Latina y el Caribe/Total (2:1)	9.3%	11.7%	12.5%	17.4%	15.4%	16.4%	15.2%	11.6%	11.5%	11.0%	13.2%	13.5%	12.4%	13.2%	12.7%
4 Exportaciones a la ALADI	567.2	843.1	1,264.1	4,010.0	10,976.8	11,913.2	9,934.1	6,999.9	8,136.7	7,125.3	7,928.2	8,574.4	9,764.1	10,865.4	11,666.4
5 Porcentaje exportaciones ALADI/Total (4:1)	7.7%	8.9%	9.9%	13.5%	13.6%	13.7%	12.3%	8.8%	8.9%	8.3%	11.0%	10.7%	10.5%	10.7%	10.6%
6 Porcentaje exp. ALADI/exp. A. Latina y el Caribe (4:2)	82.6%	76.0%	79.0%	77.7%	88.5%	83.2%	81.2%	75.4%	77.6%	76.1%	82.9%	79.6%	84.7%	80.7%	83.3%
Grupo Andino a)															
1 Exportaciones totales	3,586.8	4,350.1	5,418.8	12,974.6	30,601.8	29,758.9	26,009.2	23,427.4	26,024.4	24,298.8	18,544.9	20,347.6	20,258.0	24,378.7	25,777.0
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	355.4	486.2	579.3	2,098.7	4,252.9	4,873.2	4,629.6	3,491.0	3,493.8	3,297.2	2,322.8	2,999.3	2,703.1	3,640.2	3,336.8
3 Porcentaje exp. América Latina y el Caribe/Total (2:1)	9.9%	11.2%	10.7%	16.2%	13.9%	16.4%	17.8%	14.9%	13.4%	13.6%	12.5%	14.5%	13.3%	14.9%	12.9%
4 Exportaciones dentro del Grupo Andino	24.5	51.0	96.8	477.1	1,137.3	1,195.3	1,240.8	808.8	767.1	767.6	638.5	1,028.1	990.5	1,011.3	1,282.3
5 Porcentaje exportaciones Grupo Andino/Total (4:1)	0.7%	1.2%	1.8%	3.7%	3.7%	4.0%	4.8%	3.5%	2.9%	3.2%	3.4%	5.1%	4.9%	4.1%	5.0%
6 Porcentaje exp. G. Andino/exp. A. Latina y el Caribe (4:2)	6.9%	10.5%	16.7%	22.7%	26.7%	24.5%	26.8%	23.2%	22.0%	23.5%	27.5%	34.7%	36.6%	27.8%	38.4%
Mercado Común Centroamericano															
1 Exportaciones totales	444.2	762.5	1,105.5	2,309.4	4,811.9	4,299.2	3,749.2	3,850.4	3,888.2	3,568.4	3,470.5	3,656.1	3,663.1	4,283.2	4,672.2
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	37.5	140.2	314.0	646.6	1,330.4	1,263.9	1,007.5	961.7	872.9	651.4	472.8	700.6	728.4	877.6	895.9
3 Porcentaje exp. América Latina y el Caribe/Total (2:1)	8.4%	18.4%	28.4%	28.0%	27.6%	29.4%	26.9%	25.0%	22.5%	18.3%	13.6%	19.2%	19.9%	20.5%	19.2%
4 Exportaciones dentro del MCCA	30.9	132.8	286.9	541.3	1,173.8	972.3	786.8	782.0	720.5	488.2	331.3	524.6	550.3	631.8	663.6
5 Porcentaje exportaciones MCCA/Total (4:1)	7.0%	17.4%	26.0%	23.4%	24.4%	22.6%	21.0%	20.3%	18.5%	13.7%	9.5%	14.3%	15.0%	14.8%	14.2%
6 Porcentaje exp. MCCA/exp. América Latina y el Caribe (4:2)	82.4%	94.7%	91.4%	83.7%	88.2%	76.9%	78.1%	81.3%	82.5%	74.9%	70.1%	74.9%	75.5%	72.0%	74.1%
CARICOM b)															
1 Exportaciones totales	543.7	750.2	1,000.1	3,028.5	5,470.5	5,113.0	4,325.8	3,531.5	3,465.1	3,322.3	2,391.9	2,570.0	2,649.3	2,982.4	3,750.4
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	31.8	35.8	67.2	309.2	779.4	848.2	800.1	536.1	444.5	404.0	220.4	300.9	310.0	387.1	448.6
3 Porcentaje exp. América Latina y el Caribe/Total (2:1)	5.8%	4.8%	6.7%	10.2%	14.2%	16.6%	18.5%	15.2%	12.8%	12.2%	9.2%	11.7%	11.7%	13.0%	12.0%
4 Exportaciones dentro del CARICOM	21.3	27.6	42.2	216.8	350.2	372.9	380.1	325.0	278.8	276.4	141.9	157.0	170.6	240.3	256.5
5 Porcentaje exportaciones CARICOM/Total (4:1)	3.9%	3.7%	4.2%	7.2%	6.4%	7.3%	8.8%	9.2%	8.0%	8.3%	5.9%	6.1%	6.4%	8.1%	6.8%
6 Porcentaje exp. CARICOM/exp. A. Latina y el Caribe (4:2)	67.0%	77.1%	62.8%	70.1%	44.9%	44.0%	47.5%	60.6%	62.7%	68.4%	64.4%	52.2%	55.0%	62.1%	57.2%
América Latina y el Caribe c)															
1 Exportaciones totales	8,628.6	11,342.5	15,483.1	39,117.5	95,545.3	100,721.2	91,990.7	90,785.7	101,588.9	94,703.9	80,268.5	88,731.1	101,321.5	112,067.5	121,934.8
2 Exportaciones dentro de América Latina y el Caribe	757.6	1,287.8	1,992.2	6,251.4	14,875.2	16,762.6	14,240.8	10,924.8	11,967.6	10,552.0	10,365.5	11,888.4	12,674.4	14,874.8	15,494.1
3 Porcentaje intrarregional/Total (2:1)	8.8%	11.4%	12.9%	16.0%	15.6%	16.6%	15.5%	12.0%	11.8%	11.1%	12.9%	13.4%	12.5%	13.3%	12.7%

Fuente : CEPAL, División de Comercio Internacional y Desarrollo basado en el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, ediciones 1989 y 1991.

Nota : Incluye cifras estimadas para los años y países que se indican en 1982 Haití; 1983 Haití; 1984 Haití; 1985 Haití; 1986 México, Guyana y Haití; 1987 Nicaragua, Guyana, Bahamas y Haití;

1988 Guyana, Bahamas y Haití; 1989 Honduras, Guyana, Bahamas, Haití y Surinam; 1990 México, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Barbados, Guyana, Jamaica, Haití, Rep. Dominicana y Surinam.

a) Excluye Chile.

b) Sólo incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

c) Incluye once países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro de la CARICOM, Bahamas, Haití, Panamá, República Dominicana y Surinam.

Cuadro 2
RESUMEN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN AMERICA LATINA

País	Inicio Programa	Arancel Máximo			Número de Tramos			Arancel Promedio		Barreras no arancelarias
		Inicial	Actual	Progra-mado	Inicial	Actual	Progra-mado	Inicial	Actual	
ARGENTINA	1987	115	22			4	4	43 a/	9 a/	En 1987-88 el valor de la producción industrial sujeto a restricciones se redujo de 62% a 18%. En 1989-90 se eliminan restricciones restantes de permiso previo. Decreto desregulador a fines de 1991 reduce los requisitos no arancelarios a controles de seguridad y sanitarios y deroga la preferencia "Compre Nacional".
BOLIVIA	1985	150	10			1	1	12 b/	10 b/	Se abolieron todas las prohibiciones y requisitos de licencias a la importación a excepción de controles de azúcar y trigo, como de bienes que afectan a la salud y seguridad del Estado.
BRASIL	1988	105	85	40	29	7	7	51 c/	25 c/	En 1990 se eliminó la lista (Anexo C) de productos importados prohibidos. No obstante, no se permitirá la importación de 47 productos del sector informática hasta 1992 y se mantienen barreras importantes en la forma de exigencias de contenido nacional para bienes intermedios y de capital.
COLOMBIA	1990	100	23	15	14	4	4	37 b/	14 b/	Restricciones de licencia previa fueron eliminadas casi en su totalidad a fines de 1990, a excepción de productos por razones de Monopolios de Estado (Armas) o Tratados Internacionales (insumos de narcotráfico) y ciertos productos agrícolas.
COSTA RICA	1986	220	40	20				27	20	Gradual eliminación de permisos a la importación y otras restricciones en el periodo 1990-1994.
CHILE	1973	220	11		57	1	1	94 c/	11 c/	En la década del 70 se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación con excepción a vehículos automóviles de segunda mano, y controles sanitarios y fitosanitarios a una amplia gama de productos agrícolas.

(conclusión Cuadro 2)

País	Inicio Programa	Arancel Máximo			Número de Tramos			Arancel Promedio		Barreras no arancelarias
		Inicial	Actual	Progra-mado	Inicial	Actual	Progra-mado	Inicial	Actual	
ECUADOR	1990	290	35					53 c/	25	En proceso eliminación de restricciones cuantitativas a la importación a excepción de vehículos y químicos susceptibles a utilizar en industria narcotráfico. Se abolieron los depósitos previos a la importación.
EL SALVADOR	1989		30	20	20	7				Se suprimieron depósitos previos a la importación y varias leyes de fomento sectorial.
MEXICO	1985	100	20		10	5	5	24 a/	12 a/	Se redujo la cobertura de los permisos de importación sobre producción de 92.2% en junio de 1985 a 17.9% a diciembre de 1990, y se eliminaron los precios oficiales de importación. Quedan con permiso previo algunos productos agrícolas y alimentarios, petróleo y sus derivados, y algunos productos bajo programas de fomento industrial.
PERU	1990	110	25	15	53	3	1	66 c/	17 c/	En marzo de 1991 se eliminaron las licencias, controles y autorizaciones de importación, cuotas, prohibiciones.
URUGUAY	1974	346	30		>30	3	3		22 c/	Cuotas de importación y licencias se abolieron en 1975 y exigencias en plazos de financiamiento, como control a importación de bienes de capital en 1977. Se mantuvieron precios de referencia para algunos productos.
VENEZUELA	1989	135	40	20	41	6	3	35 b/	10 b/	Se redujo el número de ítems sujetos a restricciones de 2204 en 1988 a 200 en la actualidad.

Fuente: Compilado sobre la base de diversas fuentes nacionales e internacionales.

a/ Ponderado por la producción interna.

b/ Arancel ponderado en base a las importaciones.

c/ Promedio simple en base a posiciones arancelarias.

Sin embargo, la realidad regional no es homogénea. La persistencia de signos contradictorios y la posibilidad que se vaya produciendo una creciente heterogeneidad entre los países, afectarían negativamente el potencial de integración. Son pocos los países donde el ajuste y las reformas estructurales llevados a cabo en la década pasada se han traducido en procesos vigorosos y duraderos de crecimiento. La mayoría de los países no han completado aún la reconversión de sus economías, por lo que no se puede asegurar que la situación de estanflación definitivamente ha quedado superada. Por otra parte, tres o cuatro países se debaten aún en una prolongada crisis económica, agravada por la crítica situación socio-política presente en ellos. Brasil ocupa una posición sui-generis en el conjunto de países, porque no parece haber encontrado aún las condiciones requeridas para culminar con éxito su proceso de ajuste y de reforma de su economía, y también porque la envergadura de su mercado y de su potencial productivo influyen de modo determinante en las perspectivas que enfrenta la integración, especialmente en el Cono Sur. Dentro de este cuadro, del mismo modo hay que considerar que en prácticamente ningún país se ha podido atender el empobrecimiento de las grandes masas de la población causada en gran parte por la crisis, lo que convierte a este hecho en un factor potencialmente desestabilizador y de inquietud social.

E. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE INTEGRACION E INTERDEPENDENCIA 8/

Con frecuencia en América Latina se emplea el término integración para describir diversos procesos que, en el fondo, no pretenden ir más allá de simples acuerdos comerciales u otras formas de cooperación económica de efectos limitados sobre los países que los suscriben. La integración es, en realidad, un proceso complejo que comprende los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y geopolíticos, principalmente, lo que la convierte en un quehacer multidisciplinario y de un desarrollo gradual e iterativo. Asimismo, la integración no es un fin en si mismo sino un medio para alcanzar, en asociación con otros países, objetivos superiores de la sociedad --como el desarrollo económico con equidad, la paz o la estabilidad social y política--.

Habitualmente se mide el progreso en la integración por el grado de interdependencia que genera el proceso entre los países asociados. En cuanto al comercio exterior, la interdependencia se define por el grado de apertura comercial recíproca, es decir, la proporción de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios sobre el PIB; la diversificación o concentración del intercambio mutuo; y el saldo cuenta corriente de la balanza de pagos, como indicativo del resultado de los intercambios. El cuadro 1 muestra que el grado de interdependencia alcanzado dentro de las distintas agrupaciones continúa siendo bajo, mientras que en algunos casos como el Grupo Andino y la CARICOM la interrelación es apenas incipiente.

Por lo que respecta a la interdependencia en el ámbito político, el advenimiento de sistemas democráticos de gobierno en la región ha permitido incrementar los nexos recíprocos en los diferentes niveles del poder ejecutivo, así como también entre los parlamentos, los partidos políticos y los movimientos de opinión. En lo que dice relación con la estrategia político-militar, la existencia de fuertes hipótesis de conflicto con los países vecinos ha sido en el pasado un importante obstáculo para avanzar en formas más perfeccionadas de interdependencia. Por fortuna, en la actualidad hay numerosas muestras de progreso en cuanto a hacer desaparecer factores de tensión entre los países latinoamericanos.

En definitiva, la interdependencia significa una especie de dependencia recíproca entre dos países o agrupaciones de países, de modo que las políticas aplicadas internamente en uno de ellos tienen repercusiones sobre ambas partes. La situación normal de los países de la región ha sido de dependencia con respecto a las naciones desarrolladas, puesto que reciben la influencia de las políticas económicas, culturales, científicas, tecnológicas, de armamentismo y otras similares, sin que acciones propias tengan efecto apreciable en el mundo desarrollado. Por ejemplo, es difícil imaginar que llegue a haber interdependencia entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos a través de la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush y que exista, en consecuencia, algún tipo de integración entre las economías de ambas partes. Lo que es de esperar es que se perfeccione una forma de libre comercio que asegure a los países de la región un mejor y más estable acceso al mercado norteamericano.

III. LA CONTRIBUCION DE LA INTEGRACION A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y A LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

A. CONSECUENCIAS BASICAS DE LA CREACION DE ZONAS DE LIBRE COMERCIO

Conforme a los postulados de la teoría convencional,^{9/} los beneficios de la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras provienen de la creación de comercio entre los países socios, mientras que el costo está dado por la desviación de comercio. La creación de comercio permite a los consumidores y productores nacionales tener acceso a bienes y servicios importados desde la zona que resultan más baratos o de mejor calidad que los nacionales, por lo que aumenta el bienestar del consumidor e incrementa la eficiencia de los procesos productivos. La desviación de comercio se produce porque la liberalización preferencial discrimina en contra de la oferta existente fuera de la zona de integración. Su consecuencia principal consiste en el importación de bienes de calidad inferior a los disponibles en el mercado mundial, toda vez que los precios de las distintas categorías de importaciones tienden a igualarse. Los costos de la desviación pueden ser significativos en el caso de que se mantengan aranceles altos con respecto a importaciones desde fuera de la zona de integración y aún más cuando éstas últimas sigan afectas a restricciones de tipo no arancelario. La desviación de comercio generalmente suele producirse en plazos relativamente breves, mientras que son más lentos e inciertos los efectos dinámicos que se identifican con la creación de comercio. Además, a no mediar mecanismos correctivos o redistributivos, estos últimos beneficios tienden a concentrarse en los países más aventajados de las agrupaciones de integración.

Cabe recordar que la teoría mencionada opera bajo los supuestos de costos constantes y de términos de intercambio fijos, los que por cierto no se dan en el mundo real. En consecuencia, la desviación de comercio bajo ciertas circunstancias puede producir también ventajas potenciales, en función de que, por ejemplo, existe un bien público en el proceso de industrialización que requiere de un cierto grado de protección, la que puede tener menores costos si corresponde a la combinación de zonas de libre comercio con un arancel externo común.

Inclusive la acepción más tradicional de estos dos conceptos básicos reconoce que se pueden producir una variedad de efectos sobre el bienestar del consumidor y sobre la eficiencia de las estructuras productivas nacionales. De antemano no resulta claro si la suma de todos ellos será positivo, aunque se ha demostrado que una rebaja simultánea de las tarifas y demás restricciones para-arancelarias con respecto a los terceros países induce a la preponderancia de los efectos positivos identificados con la creación del comercio. Así, la formación de zonas subregionales o regionales de libre comercio puede contribuir al objetivo de una liberalización a escala multilateral. Es decir, utilizando una terminología ya acuñada para estos fines,^{10/} en vez de convertirse en obstáculos o stumbling blocks, se presentan como elementos funcionales o building blocks a tal efecto. Esta condición parece darse para los distintos esquemas latinoamericanos de integración, cuyos miembros están casi todos abocados a programas ambiciosos de rebajas arancelarias generales y de abolición de restricciones no arancelarias sobre el comercio.

Sin embargo, esta visión en esencia estática resulta insuficiente si se desea esclarecer la funcionalidad que puede tener la integración en relación a las distintas opciones de vinculación económica internacional en el momento actual, considerando además la aguda necesidad de transformación productiva con equidad que acusa la región. En los acápites siguientes se analizará

esta problemática en mayor profundidad, poniendo énfasis en la contribución que puede hacer la integración al incremento de la eficiencia de la producción y a una inserción más favorable de la región en el comercio mundial.

B. LOS EFECTOS DINAMICOS

De los procesos de integración pueden esperarse efectos sobre la eficiencia y la competitividad, aunque se produzcan al cabo de un cierto tiempo, puesto que la apertura recíproca de los mercados de bienes y servicios debería influir no sólo sobre la estructura del comercio, sino también especialmente sobre la oferta de manufacturas. Específicamente, se distinguen los siguientes efectos potenciales de la apertura preferencial que se derivan de una zona de integración:

i) La apertura comercial, al exponer a la producción nacional a una mayor competencia externa, obliga a elevar los niveles de competitividad a través de expedientes como la racionalización, la especialización y la fusión de empresas;

ii) La exportación a un mercado ampliado permite superar los marcos estrechos de los mercados nacionales, por lo que la producción existente puede alcanzar mayores economías de escala y, consecuentemente, elevar su grado de eficiencia. Facilitaría además abordar ciertas producciones que resultan inviables basándose sólo sobre la demanda nacional;

iii) Al disminuir la protección a la producción nacional se producirá una reorientación de los recursos dedicados a la búsqueda y el aprovechamiento de rentas (rent-seeking) hacia actividades del tipo productivo;

iv) Cumpliendo con ciertas condiciones como son la seguridad y estabilidad de los compromisos de integración, al ámbito de los acuerdos ofrece un espacio adecuado para llevar adelante inversiones y emprendimientos conjuntos que suman y complementan entre sí disponibilidades nacionales de recursos relativamente escasos, como son el financiamiento, los recursos naturales y los conocimientos tecnológicos y de gerenciamiento;

v) El mayor tamaño del mercado integrado ofrece posibilidades más amplias a las empresas innovadoras para recuperar inversiones hechas en investigación y desarrollo tecnológicos e internalizar así estas economías externas. También permite que algunas economías externas de capacitación y aprendizaje de la fuerza de trabajo y de conocimiento tecnológico se difundan desde las empresas pioneras hacia el resto del sistema productivo;

vi) La producción nacional tendrá acceso a más y mejores insumos y bienes de capital, lo que le permite incrementar su competitividad. Puede aminorarse así el sesgo anti-exportador inherente a la protección, facilitando no solamente la exportación a un mercado donde se cuenta con preferencias, sino del mismo modo hacia terceros países. El mercado conjunto de los países participantes en una zona de integración puede asumir la función de campo de ensayo para la colocación de los productos más sofisticados que, luego de un período de experimentación en dicho ámbito, estarán en mejores condiciones para competir en el mercado internacional; y

vii) Ciertos bienes y servicios importados del mercado regional podrán llevar incorporadas tecnologías más adelantadas que las disponibles en el mercado nacional, lo cual facilita la modernización del aparato productivo.

Conforme a esta lógica, las ganancias que se pueden obtener resultarían mayores en la medida que sea más profundo y más efectivo el proceso de liberalización y al participar en éste el mayor número posible de países. Las críticas que se hacen a las iniciativas de integración se basan normalmente en consideraciones que, al no ponderarlas en un contexto real, llevan a plantear la conveniencia de una apertura unilateral e inmediata al mercado mundial. Planteamientos de este carácter necesariamente parten de la base que cualquier acercamiento a este óptimo de primer orden es beneficioso para todos los países.

Son conocidas las objeciones que en el transcurso de los años han merecido los supuestos de esta visión ortodoxa y sus derivaciones para la inserción internacional de los países, destacando entre ellas su falta de visión intertemporal, la cual no toma en cuenta la dimensión dinámica que las ventajas comparativas pueden adquirir. Teorías más modernas ponen además énfasis en el aspecto estratégico que están adquiriendo las políticas económicas y comerciales en respuesta a un mercado mundial eminentemente dinámico, donde tienen fuerte injerencia prácticas que se apartan del libre intercambio. Las iniciativas de integración se sitúan entonces en un mundo de sub-óptimos, o second best, donde hay lugar para políticas que contemplan el aprovechamiento del potencial del ámbito regional para el fortalecimiento de la posición competitiva y de la capacidad negociadora de los países miembros. Cabe dentro de esta lógica, también, la integración selectiva entre un grupo reducido de países como complemento de estrategias de apertura hacia el mercado mundial y el mercado regional.

Otro aspecto de la realidad económica-productiva que tiene importantes connotaciones para el tema de la integración está situado en la presencia de economías de escala. Las posibilidades de su aprovechamiento en el ámbito ampliado del mercado regional siempre han figurado entre los principales argumentos esgrimidos en favor de la integración latinoamericana. Estas ganan en relevancia en el contexto actual marcado por el fenómeno de la globalización de la producción y la competencia, y por la existencia de retornos crecientes de escala y de externalidades positivas.

C. LAS NUEVAS MODALIDADES DE PRODUCCION Y COMERCIALIZACION

La integración adquiere asimismo una relevancia mayor si su potencial es considerado a la luz de las tendencias hacia la globalización de los procesos productivos y a la internacionalización de la economía mundial. Estas se expresan en una creciente inclinación entre los agentes económicos a tomar sus decisiones sobre inversión, producción y comercialización sobre la base de la demanda y de los recursos disponibles en los mercados internacionales, en vez de regirse por sólo pautas nacionales. Equivalen por lo tanto a un proceso de integración de hecho que está ocurriendo a escala mundial, impulsado entre otros por la disminución de los costos del transporte y la comunicación, la convergencia internacional de las capacidades tecnológicas y por las prácticas de las compañías transnacionales.

La consecuencia última de estos procesos es que se flexibilizan y dinamizan cada vez más las modalidades de producción y comercialización, al ser crecientemente superados los obstáculos que significaban hasta hace poco la existencia de las fronteras nacionales. En estas circunstancias resulta lógico que los países con fuertes vínculos económicos busquen armonizar crecientemente sus

diferencias nacionales, no solamente aquellas que están en las fronteras, sino también todas las reglamentaciones y prácticas internas que dificultan el efectivo acceso a los mercados, la movilidad de los factores productivos y el desarrollo y aprovechamiento debido de los adelantos tecnológicos.

El productor y el exportador de la región no podrán sustraerse de estas nuevas realidades si es que desean resguardar y fortalecer su posición competitiva. Debido a sus reducidos recursos y su falta de experiencia con estas prácticas, les será muy difícil incorporar de una vez la dimensión internacional en sus decisiones empresariales. El ámbito regional no solamente brinda un campo de prueba para ir afinando sus estrategias de producción y exportación, sino también ofrece la posibilidad de encontrar ahí mayores recursos y socios para afrontar la competencia externa y para conquistar en conjunto mercados extrarregionales.

Las nuevas modalidades de especialización y complementación regionales no deben quedarse en los moldes del pasado, cuando predominaron los acuerdos de intercambio de excedentes y faltantes de productos terminados y de repartición de sus mercados. Tal como ocurre en los mercados sofisticados y altamente integrados, en vez de limitarse a patrones de competencia basados en la complementación inter-sectorial, los países de la región tienen que apuntar al establecimiento de las vinculaciones intra-sectoriales. Estas pueden ser tanto del tipo vertical --por ejemplo, la subcontratación y el ensamblaje--, como horizontal, vale decir, el intercambio de productos que pertenecen a las mismas fases del proceso productivo, pero que registran características distintas que los hacen atractivos para ser intercambiados. Pueden asimismo adoptar modalidades productivas y comerciales modernas como la producción de bienes bajo licencia y el franchising en el caso de los servicios y otras que continuamente están surgiendo en el ámbito internacional. No está demás señalar en este contexto que la complementación intra-sectorial de tipo vertical produce una relación de integración poco profunda y eventualmente desequilibrada, ya que tiende a relegar las actividades productivas más sencillas a los países de menor desarrollo relativo y sin que esto conlleve mayores inversiones.

Entre las estrategias competitivas se destaca asimismo la comercialización conjunta hacia terceros países, a fin de alcanzar las cantidades y las variedades que el mercado internacional demanda y superar así insuficiencias individuales. Los empresarios de diversos países pueden también reunir sus limitadas capacidades financieras, de gestión y de infraestructura de comercialización para abordar en conjunto mercados internacionales. Estas formas de cooperación pueden adoptar distintos niveles de formalización, que van desde un acuerdo ad-hoc para servir una sola vez una demanda determinada de exportación, hasta la constitución de una empresa comercializadora conjunta y la fusión total de las actividades productivas y de comercialización.

IV. LOS VINCULOS ENTRE LA INTEGRACION Y LA INVERSION

A. EL ESTADO ACTUAL DE LA INVERSION EN LA REGION

La economía mundial está pasando por una nueva fase que se basa, entre otros factores, en el fuerte incremento que registra la inversión extranjera directa (IED) desde mediados de los ochenta. Entre 1983 y 1989, ésta última creció a una tasa media anual cercana a 30%, superando en mucho a las tasas de 10% y 8% que anotaron el comercio internacional y el producto interno bruto, respectivamente.^{11/} Tal como ocurre en el caso de la innovación tecnológica, su principal agente movilizador ha sido la empresa trasnacional proveniente de las tres grandes potencias económicas --los Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea--. El 80% de estos recursos se dirigió a estos mismos mercados, mientras que tan sólo el 20% se colocó en los países en desarrollo.^{12/} Cabe señalar también que una veintena de países asiáticos está absorbiendo la mitad de toda la IED que se dirige a los países en desarrollo, figurando entre aquellos especialmente los de industrialización reciente.^{13/} Por otra parte, la perspectiva que se produzca una pronta reorientación de la inversión directa extranjera hacia los países del disuelto bloque socialista, parece debilitarse ante los problemas de desarticulación económica y política que acusa aquella región.

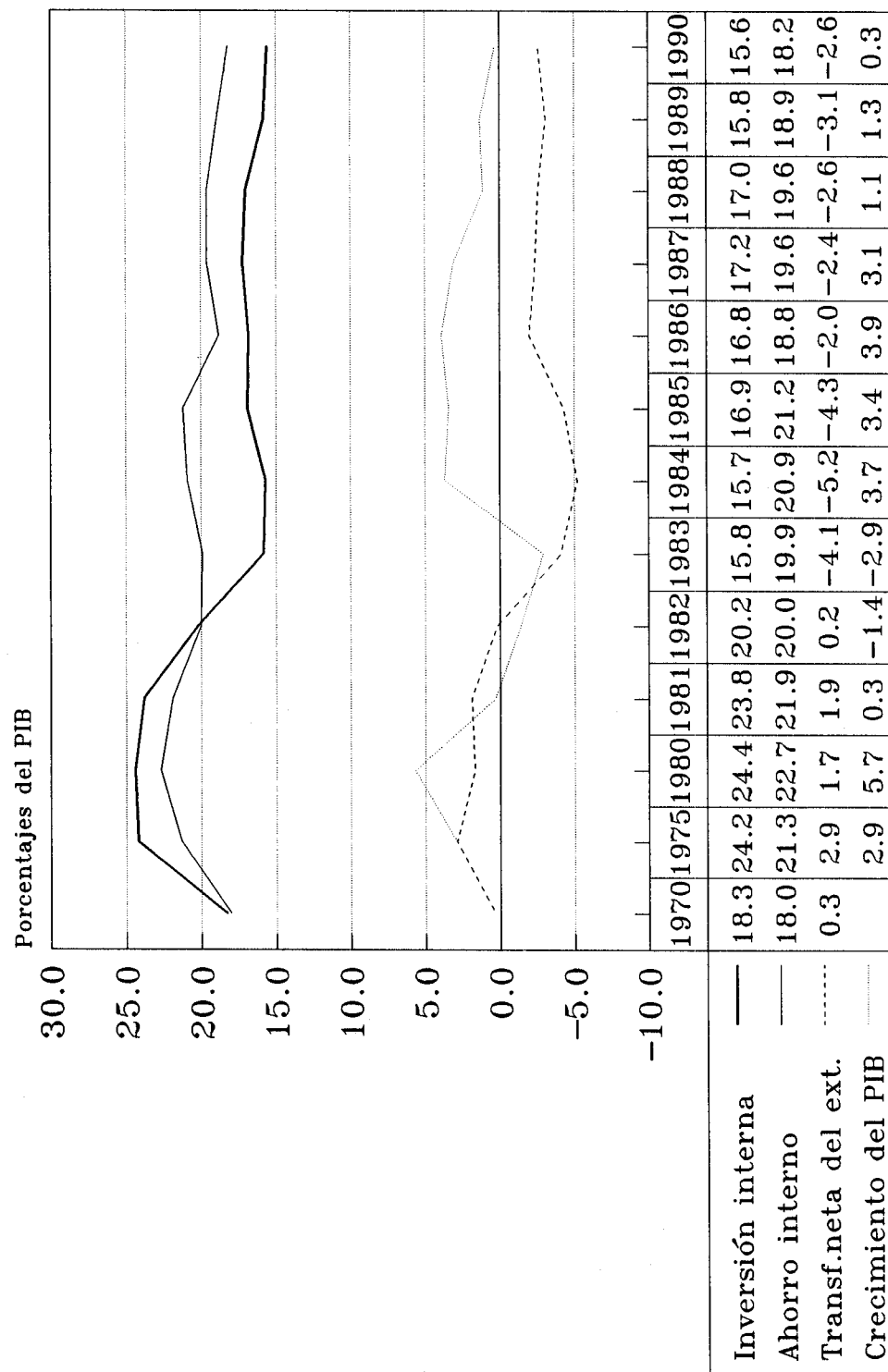
En vista de las tendencias señaladas, no debe llamar la atención que las negociaciones internacionales orientadas a la liberalización del intercambio ya no se limitan a los bienes, sino comprometen también nuevas áreas como los servicios, las tecnologías y los capitales. Es justamente por la vinculación que guardan con la inversión que temas como las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS), los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS) y las migraciones han sido incluidos en la agenda de la Ronda Uruguay.

Al analizar el caso de América Latina, se observa que la tasa de inversión en la región sufrió una fuerte contracción durante la crisis de los años 1982 y 1983, a la cual no logró sobreponerse en todo el resto de la década. (Véase al respecto el gráfico 1). Por cierto, en los años de auge económico que la precedieron, el coeficiente de inversión se encontraba a un nivel que se comparaba favorablemente con sus niveles históricos de alrededor del 20%. El mismo gráfico revela que dicho desempeño excepcional se basaba tanto en una tasa de ahorro interno arriba del promedio histórico, como en el ingreso masivo de financiamiento externo que llegó a alcanzar hasta un dos por ciento del producto. El gráfico 2 muestra que la inversión era particularmente alta en los países exportadores de petróleo que contaban con amplio financiamiento externo, aunque otros países de la región también aprovecharon la coyuntura favorable para llevar adelante ambiciosos proyectos de inversión.

Desde que se manifestó la crisis, la transferencia neta de recursos del exterior no solamente desaparece sino que se torna fuertemente negativa a causa del pago del servicio de la deuda, que supera ampliamente el financiamiento externo. (Véase nuevamente el gráfico 1). Debido principalmente a la caída que sufrió el producto por habitante, la tasa de ahorro interno apenas logró mantenerse en sus niveles históricos de una quinta parte del producto. Por lo tanto, la desaparición de la contribución externa y la subsecuente salida neta de capitales no ha podido ser amortiguada, lo que hizo que la tasa de inversión se contrajera y desde aquel entonces se mantiene estancada en alrededor del 16% del PIB.

Gráfico 1

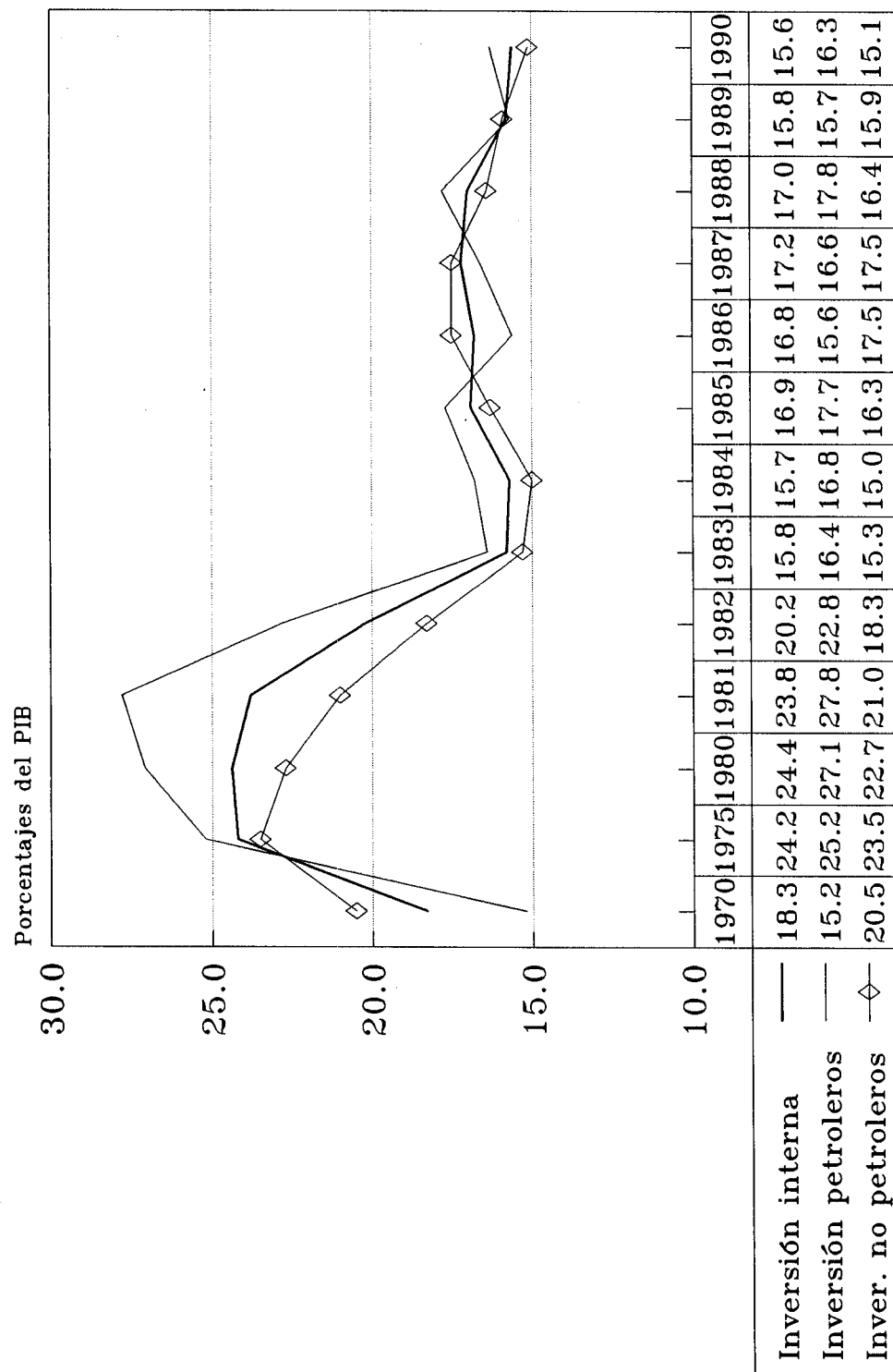
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA
INVERSION INTERNA BRUTA Y DE SUS
FUENTES DE FINANCIAMIENTO, 1970-1990



FUENTE: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1991

Gráfico 2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL
COEFICIENTE DE INVERSION SEGUN
GRUPOS DE PAISES, 1970-1990



FUENTE: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1991

Esta última relación apenas ha sustentado las magras tasas de crecimiento del PIB que se registraron en la segunda mitad de la década, a pesar que la producción se ha basado en el aprovechamiento de la capacidad instalada que se encontraba subutilizada a causa de la crisis. Este expediente se encuentra agotado en la mayoría de los países y si éstos desean retomar la senda de crecimiento se hace imprescindible que el coeficiente de inversión se eleve sustancialmente. Se requiere tanto de inversiones para incrementar las escalas de producción, como de aquellas que sirven para readecuar la estructura productiva, con el objeto de acrecentar su competitividad y de lograr una inserción más favorable en el comercio internacional. En relación a esta última necesidad resulta revelador constatar que en el año 1991 las exportaciones de la región sufrieron nuevamente una caída de 5% en su valor unitario.^{14/} Esta misma fuente señala que Brasil acusó en este año una caída en sus exportaciones de manufacturas, "lo que reflejó entre otras cosas la pérdida de competitividad de la actividad industrial por el bajo nivel de las inversiones de los últimos años".

Lo anterior debe lograrse en un contexto donde aún se siente la persistencia de condicionamientos adversos, aunque aparecen cada vez más señales que apuntan a una reactivación del proceso de crecimiento e inversión. Entre los primeros figura el comportamiento de los agentes económicos frente a las opciones y las perspectivas de inversión. Hasta hace muy poco, tanto el inversionista nacional como el extranjero demostraban una notable reticencia en comprometer sus recursos en proyectos de inversión en la región. El inversionista nacional solía optar por alternativas con un retorno asegurado en el corto plazo en espera de que mejorasen las perspectivas. Por su parte, el ingreso de capitales foráneos se limitaba a la inversión en proyectos relacionados con ventajas comparativas naturales, al ingreso de capitales de corto plazo de carácter especulativo y a la participación en procesos de privatización de empresas estatales. A su vez, la banca internacional no se mostraría dispuesta a otorgar nuevos créditos mientras perdurara la situación de sobreexposición de algunos de los bancos y de sobreendeudamiento de la mayoría de los países.

Entre los indicios positivos puede destacarse que después del bajo crecimiento registrado por la región en el período 1988-1990, las cifras conocidas indican que en el año 1991 el PIB regional aumentó 3%, mientras que simultáneamente la inflación media bajó de niveles superiores a 1000% a una cifra alrededor de 200%.^{15/} Aunque el desempeño varía aún notablemente entre los distintos países, se estima que un creciente número de éstos están superando la situación de estanflación en que se hallaban durante la mayor parte de la década pasada. Así, se estima factible que en la presente década la región en su conjunto alcance una tasa promedio anual de crecimiento del 5%. Una expansión semejante supone una elevación significativa de las tasas de inversión.

La reactivación ya se está reflejando en un alza del volumen de las importaciones. Con anterioridad la región había logrado incrementar significativamente su apertura por el lado de las exportaciones. La gradual declinación del peso del servicio de la deuda externa está siendo secundada en algunos países por su retorno a los mercados voluntarios de capitales y por la repatriación de capitales nacionales depositados en el exterior. Todo lo anterior se traduce en una disponibilidad más holgada de divisas, destrabando así el proceso de reactivación.

Existen además indicios que la IED en la región puede tener un repunte notable. Por ejemplo, en los primeros ocho meses del año 1991, México registró un ingreso por concepto de IED de US\$ 8.3 mil millones, mientras que durante todo el año anterior dicho flujo alcanzó a US\$ 4.6 mil millones, por lo que el país se ha convertido en el destino preferente para la IED en la región.^{16/} A su vez, según informaciones oficiales, en 1991 Chile autorizó un total de US\$ 3.4 mil millones de dólares en IED, mientras que la inversión extranjera efectivamente materializada llegó a US\$ 1.1 mil

millones. Sin lugar a dudas, el inversionista extranjero en estos casos está respondiendo positivamente a la existencia de estabilidad económica y política combinada con tasas altas y sostenidas de crecimiento. En total, se estima que en 1991 el flujo de capitales privados hacia América Latina aumentó a US\$ 40 mil millones desde un monto US\$ 13.4 mil millones en el año inmediatamente anterior.^{17/} Sin embargo, estos aportes externos son a todas luces insuficientes si es que se pretende elevar nuevamente la tasa de inversión a cifras cercanas al 20% del producto. Por eso se estima que en la presente década la principal responsabilidad del financiamiento de la inversión continuará recayendo en el ahorro nacional.

B. CARACTERISTICAS DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y DE LA INVERSION INTRARREGIONAL

1. Desarrollo reciente

Hasta ahora las empresas transnacionales han sido los principales gestores de la IED que se ha colocado en la región latinoamericana. Por lo tanto, buena parte de ella ha respondido a las estrategias de producción y comercialización que estas empresas suelen adoptar a nivel internacional. Comparativamente, han sido poco significativas las inversiones realizadas por empresas de origen latinoamericano propiamente tal en otros países de la región. Puede afirmarse además que en tan sólo muy escasas ocasiones la IED, tanto la de origen multinacional como la de la misma región, se ha regido por pautas que provengan de los procesos de integración.

En el pasado la inversión extranjera tendió a concentrarse en países como Brasil y Venezuela. En el caso de Brasil el establecimiento de numerosas filiales de empresas transnacionales tuvo una influencia determinante en su proceso de industrialización, pero el interés de la empresa extranjera estaba claramente inducido por el extenso potencial que ofrecía el mercado interno de dicho país. México ocupa un lugar singular entre los países con potencial de mercado por el hecho de ser país vecino de los Estados Unidos, lo que se ha traducido en una fuerte presencia de sucursales de empresas de este último país y por inversiones cuantiosas en la industria maquiladora. Países como Perú, Chile y Bolivia en su momento pudieron atraer inversiones extranjeras valiéndose de sus recursos mineros. La afluencia de inversiones productivas extranjeras hacia otros países de la región ha sido más modesta y obedecía casi siempre al deseo de afirmar su presencia en mercados nacionales fuertemente protegidos.

Tal vez la única excepción a este patrón de comportamiento la constituyen las inversiones realizadas por filiales de empresas transnacionales en la región centroamericana durante los años sesenta, cuando el MCCA llegó a constituir una unión aduanera relativamente exitosa, con un muy alto grado de protección a la producción regional. Durante los setenta las transnacionales también mostraron mucho interés en los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino, inclusive hasta el grado de influir directamente en su negociación, pero al ser éstos abandonados en una fase relativamente temprana no las indujeron a efectuar inversiones significativas. La ALALC, a su vez, trató de impulsar la especialización industrial mediante el mecanismo de los acuerdos de complementación, pero éstos fueron principalmente aprovechados para llegar a entendimientos de repartición de mercados, y entre sus gestores se destacaron nuevamente las filiales de las empresas transnacionales.

Todo indica que la empresa trasnacional está en la mejor posición para adaptarse cuando se imponen cambios significativos en las condiciones de competencia. Por ejemplo, cuando Chile determinó liberalizar drásticamente su régimen de importaciones a partir de mediados de los setenta, la empresa multinacional decidió reducir sus plantas de producción y ensamblaje en el país, optando por la importación desde sus filiales en el exterior que contaban con mayores economías de escala. Más recientemente las multinacionales han ampliado su campo de acción en el país, incursionando especialmente en aquellos sectores que enfrentan perspectivas halagadoras de exportación. En definitiva, la falta de respuesta de la IED a los estímulos que deberían provenir de los programas de integración, resulta entendible al verificar que éstos hasta la fecha no han cumplido con los requisitos de estabilidad, profundidad y amplitud que generan un ambiente favorable a la inversión productiva.

Como se afirmó, la inversión intrarregional de origen latinoamericano ha sido relativamente escasa y ésta además ha tendido a concentrarse en determinados países y sectores. Existe el antecedente de dos empresas agroindustriales de origen argentino --Bunge y Borg y Alpargatas, respectivamente-- que ya a principios de siglo deciden diversificarse mediante el establecimiento de sucursales en otros países de la región, entre ellos especialmente el Brasil. Como señala un reciente informe de la CEPAL,^{18/} a partir de los años cuarenta, diversas empresas argentinas exitosas en la sustitución de importaciones, en especial de las industrias metal-mecánicas, realizaron inversiones también en otros países latinoamericanos. Empresas argentinas participaron, asimismo, en exploraciones petrolíferas en otros países y constructoras brasileras ejecutaron obras importantes a través de la región. Sin embargo, en estos últimos casos las empresas prestaron servicios y no aportaron al financiamiento de la inversión. El mismo informe aquí citado concluye que las inversiones directas desde países de América Latina adquirieron un comportamiento más dinámico durante la segunda mitad de los años ochenta, como una estrategia defensiva ante los efectos adversos de la crisis de aquella década. Para tres de los casos estudiados --Brasil, México y Venezuela--, estas inversiones se concentran fuertemente en los Estados Unidos, si bien México efectuó inversiones de alguna importancia en países centroamericanos. Las inversiones provenientes de Argentina, Colombia y Chile mostraron una diversificación geográfica mayor y tienden a orientarse últimamente hacia países de la misma región.

Por supuesto, en el transcurso de los años se han dado muchos otros casos de flujos de inversión entre países latinoamericanos, pero estos son difíciles de detectar por falta de un adecuado registro en las naciones involucradas, y porque sus volúmenes son de escasa significación en comparación con las corrientes de inversión desde y hacia países fuera de la región. Se pensó en algún momento que las llamadas empresas conjuntas latinoamericanas podrían constituir una respuesta válida ante el reto que presentaba la empresa multinacional y las crecientes exigencias de escala que imponían las modernas modalidades de producción y comercialización. Son testigos de este interés el extenso programa de investigaciones que desarrolló el INTAL sobre el tema a fines de los setenta, y las facilidades jurídicas que se aprobaron más recientemente en el Grupo Andino para promover la inversión intrasubregional y la constitución de Empresas Multinacionales Andinas (EMA). Con todo, los datos recolectados por el INTAL revelan que en 1981 las inversiones intralatinoamericanas en diez países claves de la región alcanzaban a sólo 654 millones de dólares, lo que equivalía a apenas 1.4% de las inversiones foráneas totales en esos mismos países.^{19/} La crisis de los años ochenta ha erosionado la esperanza que esta veta de entendimientos regionales alcanzara mayor desarrollo.

En cuanto al comportamiento de la inversión intrarregional conviene tener presente que ésta asume distintas características según su origen y conforme al sector al cual se dirige y, por este

motivo, puede estar condicionada por factores variados que la impulsan, atraen o alternativamente frenan.

Por ejemplo, donde sí se efectuaron inversiones cuantiosas de origen intrarregional y extrarregional fue en las grandes obras hidroeléctricas binacionales como Itaipú y Yaciretá. Estos proyectos, que produjeron una importante integración de hecho de los países involucrados, fueron llevados a cabo basándose en acuerdos internacionales ad-hoc que cubrieron todos los aspectos de su construcción y explotación. Otro caso digno de destacar es la interconexión gasífera que opera entre Bolivia y Argentina desde hace ya veinte años y que ha aportado al primer país buena parte de su presupuesto nacional de divisas. Por su parte, los países centroamericanos han logrado interconectar sus sistemas eléctricos nacionales, lo que les ha brindado importantes beneficios en la seguridad y economía del suministro eléctrico. Recientes ejemplos son los proyectos de la hidrovía Paraguay-Paraná y de la represa y el puente sobre el Río Yaguarón que acaban de ser reactivados por gestión directa de los Presidentes de los países involucrados. La utilización comercial de la hidrovía resulta particularmente importante para los países mediterráneos --Bolivia y Paraguay-- y supone obras de dragado y la puesta en práctica de determinadas convenciones internacionales. La represa permitirá el riego de unas cien mil hectáreas de territorio compartido por Uruguay y Brasil.

Todas estas obras tienen ciertos rasgos en común que vale la pena destacar, ya que constituyen valiosos antecedentes para la negociación y puesta en marcha de proyectos semejantes. Su motivación principal provenía de la existencia de un importante recurso natural que era compartido o por el cual existía demanda en los países vecinos, de manera que su explotación requería de entendimientos entre las partes interesadas. Debido al significado que tenían para los países potencialmente beneficiarios, fue posible superar ciertas diferencias en intereses y remanentes de desconfianza que en su momento existieron entre ellos. Por lo tanto, para la concreción de las iniciativas no se hizo uso de los instrumentos de integración comercial de aquella época que, a todas luces, eran poco idóneos para semejantes fines. Su envergadura generalmente obligó a recurrir al financiamiento internacional. Sin lugar a dudas, la negociación de dichos créditos fue facilitada por la gran transcendencia económica que tuvieron estas obras infraestructurales para las economías de los países y por el hecho que éstos conjuntamente desarrollaron y presentaron los proyectos.

2. Algunas apreciaciones sobre el potencial de inversiones

Otros proyectos vinculados a algunas áreas "sensibles" han tenido que esperar hasta que retornara la democracia a la región y se establecieran bases de confianza donde antes existían ciertos antagonismos. Estos entendimientos asimismo se aprovecharon del nuevo impulso que está alcanzando la integración en la región y forman parte de acuerdos amplios de integración que fueron firmados entre los países protagonistas. Son ejemplos de lo último los acuerdos de cooperación en materia aeronáutica y nuclear entre Argentina y Brasil, adoptados en el marco de sus acuerdos bilaterales de integración a partir del año 1986, y de manera similar los recientes entendimientos suscritos entre Chile y Argentina, como parte del Acuerdo de Complementación firmado entre ambas naciones el 2 de agosto de 1991, y que contemplan la construcción de un importante gasoducto entre la zona de Neuquén, en Argentina, y la región central de Chile, y la explotación minera conjunta en zonas fronterizas antes vedadas para tales actividades. Este tipo de compromisos entre gobiernos latinoamericanos son significativos no sólo porque constituyen un incremento en las vinculaciones económicas, sino porque además son una forma de romper viejos prejuicios que propiciaron un ambiente de competencia armamentista, principalmente entre países vecinos.

Deben existir muchas oportunidades de entendimientos y de inversiones conjuntas en áreas parecidas que pueden llevarse a cabo entre otros países de la región. Una somera revisión revela proyectos de irrigación, como Puyango-Tumbes entre Ecuador y el Perú; de abastecimiento energético y alimenticio entre Colombia y Venezuela; proyectos de explotación y conservación de recursos naturales en la región amazónica que involucran distintas combinaciones de países; y la interconexión energética entre los países centroamericanos y México. En algunos casos estos proyectos aún no prosperan porque suponen un incremento de la interdependencia entre países que todavía tienen pendientes diferendos limítrofes; en otros, dado que los países a nivel nacional aún no han desarrollado una política consistente que permita conjugar los intereses de explotación de sus recursos con la necesidad de su conservación, pero en la mayoría de ellos ha faltado un esfuerzo integrado tendiente a explorar los posibles proyectos, desarrollarlos sistemáticamente y buscar su financiamiento. En cuanto a este último aspecto, puede partirse de la base que siempre hay financiamiento internacional disponible para proyectos que cumplen con los requisitos de rentabilidad y de factibilidad. Este financiamiento se hace particularmente accesible cuando el proyecto cuenta con el compromiso de más de un país, ya que en este caso se incrementa también el factor seguridad, al tiempo que se amplía el cupo de crédito de cada país individual. Organismos financieros internacionales como el BID y el Banco Mundial tienen una especial predilección por este último tipo de proyectos, aunque ponen la responsabilidad para su identificación en manos de los gobiernos. Una vez conseguido el apoyo de tales organismos, resulta mucho más fácil acceder al financiamiento comercial internacional.

Lo que haría falta entonces, aparte de los acercamientos antes señalados entre los países con intereses compartidos, sería la instrumentalización de este esfuerzo integrado a través de algún organismo regional o de su equivalente a nivel subregional que se especializara en la identificación, el desarrollo y la promoción de proyectos de integración. Los bancos y corporaciones financieras de integración existentes poco se han ocupado de esta tarea (véase al respecto también el acápite E más adelante), entre otros motivos, porque se han concentrado en su función de banquero. El empresariado nacional muchas veces no tiene los medios o la visión necesarios para tomar esta tarea bajo su responsabilidad. Por ejemplo, proyectos de minería requieren de modernas y costosas técnicas de exploración y prospección y su puesta en operación puede demorar hasta diez años. El sector estatal se encuentra reducido en cuanto a sus áreas de acción por su falta de recursos y por el proceso de "jibarización" al que se ha visto expuesto. Por lo tanto, un organismo especializado puede desarrollar la visión de conjunto que supone la integración, reunir los conocimientos específicos requeridos y alcanzar una estructura que inspire confianza al inversionista y financista internacionales. Lógicamente, su área de acción no tiene por qué limitarse a proyectos multinacionales. Bien puede tener una relación fluida con los sectores privados que desean invertir en proyectos que se insertan en el potencial de integración de uno u otro país. Tampoco es necesario que se cree un mecanismo de carácter burocrático; de preferencia debería subcontratar los estudios técnicos y de factibilidad de proyectos y, a su vez, cobrar por la prestación de sus servicios específicos, que se centrarían en identificación de proyectos, estudios de prefactibilidad y en actividades de coordinación y seguimiento del proceso posterior.

Otra área prioritaria de oportunidades para la inversión está constituida por el establecimiento de nuevas empresas de producción o la ampliación de las existentes, con el fin explícito de aprovechar las ventajas del mercado ampliado. Sin lugar a dudas, sería todo un logro que los nuevos acuerdos de integración indujeran a inversiones en capacidad productiva, ya que las iniciativas del pasado no tuvieron tal efecto. En esencia, los esquemas de integración regional tienen como objeto último contribuir al desarrollo de los países miembros mediante una intensificación y diversificación de los

intercambios entre ellos y con el resto del mundo. A partir de un cierto momento, la realización de este objetivo requiere necesariamente de inversiones en las unidades productivas de los países para adaptarlas a la competencia proveniente de los nuevos mercados y para poder beneficiarse del incremento de la demanda. Sin inversión adicional no se produce la efectiva integración de las economías participantes. A su vez, el empresario necesita percibir señales claras y convincentes antes de comprometer recursos en ampliación de su capital fijo instalado. Traduciendo lo anterior en términos de compromisos de integración, se llega a las siguientes conclusiones: i) los compromisos de liberalización del comercio tienen que ser amplios y significativos, es decir, deben contemplar pocas excepciones y llevar a la aplicación de márgenes de preferencia que incidan en el intercambio, y ii) tienen que ser asimismo seguros y estables, lo cual implica la puesta en práctica de compromisos ineludibles de liberalización y proscribir la aplicación arbitraria de restricciones para-arancelarias. Por último, en los países miembros tiene que prevalecer una situación política, macro-económica y de políticas sectoriales específicas que sea favorable a la inversión.

En el cuadro 3 más adelante se presenta una visión sintética de los distintos tipos de inversión que se discuten en este informe, destacando en cada caso su vinculación con los acuerdos de integración que demandan y con los demás requerimientos para su realización. Los casos señalados sólo pretenden ejemplificar algunas situaciones y de ningún modo agotan el tema.

C. LOS CONDICIONANTES DE LA INVERSION

Conforme a la teoría, los inversionistas suelen basar sus decisiones sobre consideraciones de rentabilidad que son ponderadas con el riesgo que se asocia a esta inversión, pero también se observa que las empresas, entre ellas especialmente las de mayor envergadura y las transnacionales, asignan mucha importancia a la posibilidad de afirmar su presencia en un mercado que está en expansión, sin detenerse solamente en motivaciones de rentabilidad a corto plazo. A su vez, los propulsores de la integración siempre han sostenido que ésta daría lugar a nuevas oportunidades de inversión. Específicamente, el efecto de creación de comercio induciría a cada país a invertir en aquellos sectores donde cuenta con ventajas comparativas vis-a-vis los demás países de la zona de integración, mientras que la aplicación de un margen de preferencia con respecto a las importaciones desde terceros países habilitaría la inversión en sectores beneficiados por el consecuente efecto de desviación. Además, a un plazo mayor los esfuerzos de integración deberían desembocar en mayores tasas de crecimiento para el conjunto de los países, lo que supone una elevación del coeficiente de inversión.

En la práctica latinoamericana estas supuestas oportunidades no han llevado a mayores inversiones. El empresario nacional continuó basando sus decisiones de inversión y producción sobre pautas dictadas por el mercado nacional o internacional. En las pocas ocasiones que efectuaba intercambios con la región se regía por la lógica de excedentes y faltantes, evitando así la necesidad de efectuar inversiones. Esta falta de respuesta a los estímulos que deberían provenir del mercado ampliado, solamente puede entenderse si se considera que los acuerdos del pasado abrieron pocas posibilidades de exportación. Los márgenes de preferencia que se crearon fueron insuficientes o se aplicaron a ítems donde no existía ningún potencial de producción. Pero más importante aún, el uso de restricciones para-arancelarias hacía que las limitadas oportunidades disponibles carecieran de las condiciones de estabilidad y seguridad que una decisión de inversión requiere. Lo arriba afirmado se aplica con tanto o más razón al comportamiento del inversionista internacional, que hasta la fecha

CUADRO 3

VISION ESQUEMATICA DE DIFERENTES CATEGORIAS DE INVERSION
Y DE SUS REQUERIMIENTOS EN TERMINOS DE INTEGRACION Y DEMAS FACTORES CONDICIONANTES

CATEGORIA DE INVERSION	TIPOS DE ACUERDOS DE INTEGRACION QUE REQUIERE	OTRAS CONDICIONES PARA SU MATERIALIZACION
I. Obras infraestructurales: Carreteras, puentes y túneles bi-nacionales, puertos aéreos marítimos y fluviales, interconexión eléctrica, ferroviaria y en materia de telecomunicaciones.	Acuerdos que promueven el libre comercio y convenios intergubernamentales específicos que posibilitan la construcción de las obras y facilitan su uso por parte de los países interesados.	-Liberalización del tránsito de mercancías, servicios y personas. -Capacidad para formular, ejecutar y administrar los proyectos. -Buenas relaciones políticas entre las partes y favorable disposición del sector privado.
II. Aprovechamiento conjunto de recursos naturales: Obras hidroeléctricas conjuntas, desarrollo de cuencas hidrográficas compartidas, interconexión en materia de hidrocarburos, explotación conjunta de recursos mineros, forestales y marítimos.	Convenios intergubernamentales específicos por sector u obra, la instauración de una autoridad binacional o un acuerdo intergubernamental para licitar la ejecución y administración de la obra entre empresas privadas.	-Entendimientos sobre aportes de capital y sobre la distribución de los costos y los beneficios de las obras. -Capacidad para formular, ejecutar y administrar los proyectos. -Buenas relaciones políticas entre las partes y favorable disposición del sector privado.
III. Establecimiento de nuevas empresas de producción en sectores industriales, agropecuarios, mineros y pesqueros y de servicios, dirigidas al aprovechamiento del mercado ampliado y/o de terceros mercados.	Acuerdos de integración que están en marcha y que contienen compromisos ineludibles de progresar hacia la liberalización del intercambio mutuo.	-Aplicación de preferencias arancelarias significativas y eliminación de restricciones para-arancelarias. -Libre movilidad de los factores de producción-capital y trabajo. -Estabilidad macroeconómica y en general un ambiente favorable a la inversión.
IV. Inversión a través de mercados financieros: Participación en empresas públicas y privadas a través de acciones, bonos y otros medios de financiamiento, emprendimientos conjuntos en sectores de producción y en otros como propiedad inmobiliaria e intelectual,	Efectiva aplicación de los acuerdos de liberalización comercial, convenios intergubernamentales para evitar la doble tributación, convenios que facilitan la inversión intrarregional.	-Desarrollo nacional de mercados financieros modernos y coordinación regional de sus legislaciones. -Equilibrio macroeconómico y convertibilidad de las monedas regionales entre sí y con respecto a la divisa. -Liberalización de la inversión extranjera, favoreciendo especialmente a la inversión intrarregional.
V. Desarrollo conjunto de sectores de alta complejidad tecnológica: Energía nuclear y convencional, construcción de aeronaves, biotecnología, sector electrónica e informática, sector automotriz y naval, etc.	Acuerdos de libre comercio, acuerdos de complementación, acuerdos que establecen proyectos conjuntos de desarrollo tecnológico y acuerdos regionales para facilitar la divulgación de las tecnologías y proteger la propiedad intelectual.	- Capacidad para formular una política tecnológica regional y para crear una institucionalidad sectorial conjunta. - Decisión política de equipar esta institucionalidad con el financiamiento requerido. - Concordancia de los acuerdos regionales con las reglas que se van imponiendo a nivel internacional en materia tecnológica.

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional y Desarrollo.

no ha encontrado mayor motivación para efectuar inversiones en un mercado regional débilmente integrado y de dudosa proyección.

Como se dijo, en términos estrictos no se puede hablar de una integración efectiva de la región, si el potencial que ofrece el mercado ampliado no se traduce en inversiones nuevas que incrementen la interdependencia entre los países y si no se admite la libre movilidad de los factores de producción en dicho mercado. En este sentido, resulta promisorio constatar que estas nuevas áreas de acción frecuentemente forman parte de los acuerdos de integración que últimamente se están celebrando en el contexto regional. Además, cabe considerar que el proceso de apertura en que se inserta la integración actúa como un incentivo para que las empresas modernicen y amplíen sus estructuras productivas, lo cual les obliga a aumentos de capital. La promoción de la inversión --tanto intrarregional como la de origen extrarregional-- puede de esta manera convertirse en una veta promisorio para las actividades de integración en la presente década.

Estas constataciones hacen pensar que las nuevas iniciativas de integración pueden contribuir a mejorar las perspectivas que enfrentan los inversionistas nacionales y extranjeros a través de tres vías complementarias:

i) En el corto plazo, pueden dar una mayor credibilidad y estabilidad a los procesos nacionales de ajuste y de reforma de las economías, al servir como una especie de aval frente a la resistencia que estos planes suelen despertar internamente;

ii) Una vez consolidados éstos, su aporte se daría a través de las mayores posibilidades que ofrece el mercado ampliado al inversionista;

iii) Este círculo virtuoso se potenciaría si se lograra la efectiva coordinación de las políticas macroeconómicas y la armonización de las políticas comerciales en todo sentido, ya que estos expedientes coadyuvan a la estabilización de las economías y a la real integración de los mercados. Por ejemplo, investigaciones empíricas insinúan que la inestabilidad cambiaria no solamente afecta negativamente el comercio intrarregional, sino también desalienta la inversión en los países aquejados por dicha variabilidad.^{20/}

Entre los compromisos prioritarios para estos fines figuran tanto los acuerdos genéricos tendientes a la efectiva ampliación de los mercados de bienes y servicios, como aquellos específicamente destinados a facilitar la inversión intrarregional y la inversión proveniente desde fuera de la región, dando así a los inversionistas una señal inequívoca sobre las perspectivas que enfrentan. En el plano nacional, los países están liberalizando los regímenes que regulan el acceso del capital extranjero, imponiendo cada vez menos exigencias en cuanto a su origen, su participación en el mercado nacional y a la repatriación de utilidades y del mismo capital. A su vez, los esquemas subregionales buscan facilitar la inversión intrarregional y tienden a suavizar cada vez más la regulación de la inversión proveniente desde fuera de la región. Finalmente, en el ámbito hemisférico, la Iniciativa para la Américas propulsa entendimientos que allanen el camino para la inversión entre los Estados Unidos y los países beneficiarios de la Iniciativa. De hecho, Estados Unidos ya está adelantando negociaciones en esta materia a nivel bilateral.^{21/}

Se puede prever que en las primeras fases de ejecución de los programas de integración, el inversionista mantendrá su actitud cautelosa y comprometerá solamente inversiones reducidas en su posicionamiento en estos nuevos mercados en formación. Esta estrategia resulta racional

considerando el hecho que la inversión en bienes físicos en buena parte es de carácter irreversible. Para poder llevar adelante proyectos de real envergadura es requisito que se cumplan varias condiciones específicas y que además se logre un mejoramiento en general del ambiente en que se desenvuelve la inversión. Aunque difícil de comprobar empíricamente, la literatura especializada ha encontrado muchas indicaciones de que la existencia de grados de incertidumbre, aunque éstos sean moderados, suelen inhibir la inversión.^{22/}

En consecuencia, los principales requisitos a que deberían responder las nuevas iniciativas de integración para fomentar de modo efectivo la inversión en sus países participantes parecen ser:

i) En primer lugar, la ampliación del mercado debe ser contundente. El inversionista solamente se decidirá a efectuar inversiones con miras a un nuevo mercado si éste realmente se traduce en un aumento sustancial de la demanda. Esto se alcanzaría a través de un acuerdo de liberalización comercial que comprometa un número significativo de países o en su defecto, que involucre por lo menos un mercado de gran envergadura;

ii) Debe abarcar una liberalización amplia y efectiva de los productos. La negociación ítem por ítem tan característica de las décadas pasadas solamente llevó a un intercambio parcial de excedentes y faltantes. Por el contrario, los acuerdos actuales que contemplan la liberalización programada del universo de los productos con excepciones, ofrecen al inversionista la perspectiva de un mercado realmente ampliado;

iii) Otra exigencia esencial está relacionada con la estabilidad de los compromisos. La liberalización del mercado solamente estimulará las inversiones si existe la seguridad de permanencia de los compromisos. Un programa de liberalización ofrece mayores seguridades que un proceso iterativo de negociaciones, aunque es probable que el inversionista mantendrá su actitud expectante hasta que se haya registrado un avance sustancial. Pero quizás más importante que los márgenes de preferencia que se van constituyendo resulta la remoción de todas las restricciones de tipo no arancelario, ya que éstas por su carácter discrecional atentan directamente contra las condiciones de estabilidad y seguridad del mercado conjunto;

iv) Las condiciones de competencia que rigen en el mercado ampliado deben ser transparentes y basadas sobre prácticas leales. Lo anterior supone la existencia de reglas uniformes y claras de origen, sobre subsidios y derechos anti-dumping, acerca de compras estatales y exenciones tributarias, entre las más importantes. Finalmente, deben acordarse mecanismos expeditos para la solución de las controversias que sin lugar a dudas surgirán, inclusive aquellas relacionadas directamente con la actividad de inversión; y

v) Para que el proceso de inversiones pueda desarrollarse fluidamente sería necesario que la liberalización vaya abarcando no solamente los bienes y los capitales sino también los servicios y la mano de obra, mientras que debe otorgarse la debida protección a los derechos de propiedad y lograrse entendimientos con respecto a la inversión extranjera para evitar la doble tributación. Por lo tanto, los países de la región deben abordar también estas áreas si es que desean robustecer su potencial para atraer recursos externos. Así, por ejemplo, los países podrían decidir armonizar sus respectivas legislaciones a nivel subregional, lo que no solamente reduciría los costos asociados a la interpretación de las distintas legislaciones, sino que ofrecería una seguridad mayor al inversionista al disminuir la posibilidad de una modificación unilateral de las leyes correspondientes.

D. LAS PERSPECTIVAS PARA LA INVERSION EN LAS NUEVAS INICIATIVAS DE INTEGRACION

1. Tendencias recientes

En años recientes, han sido primordialmente los procesos de reconversión de la deuda y de privatización de las empresas estatales los que atraían los capitales extranjeros. Se ha argumentado que en estos casos no se produce un incremento de la capacidad productiva y que el traspaso de activos a manos de inversionistas externos se puede traducir en una importante salida de divisas por concepto de pago de utilidades. No obstante, también puede ocurrir que el inversionista extranjero lleve adelante la modernización de las estructuras productivas y que comprometa aportes adicionales para ampliar la capacidad instalada. Los capitales de origen regional todavía se orientan principalmente por motivaciones de corto plazo, aunque han empezado a ampliar su horizonte hacia inversiones productivas en países cuyas economías están despegando, o considerando activamente la posibilidad de invertir en países que forman parte de los nuevos acuerdos de integración. Naciones que ya han retomado la senda de crecimiento como Chile y México, y recientemente también Venezuela y Argentina, están atrayendo inversión extranjera en crecientes volúmenes. Por lo pronto, se trata principalmente de inversión de origen extrarregional, pero parece estarse cerca de una notable elevación de la inversión intrarregional.

Efectivamente, el sector privado de la región está demostrando un gran interés en todas las nuevas iniciativas a nivel de las agrupaciones de integración. Ahora, los programas están siendo llevados adelante con un ímpetu pocas veces visto, lo que ha permitido superar con éxito los obstáculos y contratiempos que hasta la fecha han surgido. También la empresa multinacional y las empresas originarias de países desarrollados están observando con atención la marcha de las negociaciones y, lo que les resulta más significativo, la ejecución de los acuerdos. La estabilidad y la seguridad de los compromisos se encuentran mejor resguardadas en los acuerdos que ya han sido perfeccionados, que en aquellos que se encuentran en distintas fases de negociación. Por otra parte, la experiencia demuestra que también acuerdos completamente formalizados pueden sufrir contratiempos en su aplicación, especialmente cuando la situación económica en los países firmantes registra un fuerte deterioro.

Aun cuando persistan condiciones que distan de ser ideales, el empresario suele desarrollar diversas acciones, principalmente con miras a aprovechar ventajas temporales o para adelantarse a la competencia. Estas pueden involucrar la simple inversión en la bolsa de valores del otro país; el establecimiento de sucursales en el exterior; y modalidades para aprovechar la capacidad instalada existente para exportar y otorgarse mutuamente la representación comercial, la participación accionaria en una empresa ya ubicada en un mercado que le interesa, la fusión con dicha empresa y la compra completa de ésta. Varias de estas acciones son favorecidas por el reciente resurgimiento económico que han anotado algunos países a partir de una reencontrada estabilidad, lo que unido a la subvaluación de que han sido objeto sus activos por largos años, les convierte en destinos particularmente atractivos para capitales extranjeros. No obstante, por lo pronto estas inversiones suelen tener un carácter especulativo o, en el mejor de los casos, se destinan a la compra de instalaciones productivas existentes sin que comprometan la ampliación de las mismas. Existe entonces la posibilidad que los capitales se retiren nuevamente ante una desestabilización de estas economías. Pero también se están dando casos donde los inversionistas verdaderamente apuestan a la rápida expansión de estos mercados, buscando una ubicación temprana en ellos a fin de estar en mejores condiciones para aprovechar su crecimiento y para enfrentar la competencia.

Comportamientos como estos últimos están en plena boga dentro de la Comunidad Económica Europea, donde las empresas desde hace tiempo y de modo masivo están adaptando sus estrategias a la culminación del mercado único acordada para el 1 de enero de 1993. Sin lugar a dudas, en este caso las empresas cuentan con muchas seguridades basadas en un historial exitoso de integración y en la existencia de acuerdos intergubernamentales ratificados que obligan a las partes. El surgimiento de corrientes financieras y de inversiones entre los países latinoamericanos que se están dando últimamente pueden anunciar una siguiente fase, en donde se avance hacia una integración efectiva de la región.

Al cotejar los nuevos acuerdos de integración en cuanto a su contenido formal contra las condiciones mencionadas, se constata que cumplen con una buena parte de ellas. En los casos del Grupo Andino, el MCCA y la CARICOM, el cumplimiento de los programas de liberalización y del establecimiento de un AEC significaría que sus países miembros se aseguran el acceso a mercados varias veces más grandes que su respectivos mercados nacionales. Sin embargo, hay que considerar que aún un MCCA o una CARICOM que están plenamente integrados, no lleguen a constituir mercados suficientemente atractivos para muchas inversiones con exigencias de escala. Por eso sería muy conveniente que estas agrupaciones de países logren efectivamente constituir zonas de libre comercio con algunos grandes países que les rodean, como son México, Colombia y Venezuela. Es obvio que la apertura del mercado de los Estados Unidos puede ser asimismo del más alto significado para dichas agrupaciones. Esto no solamente les proporcionaría mercados casi inagotables para sus exportaciones, sino que les convertiría también en destinos muy atractivos para los capitales provenientes de esos mismos países y desde terceros que buscan establecer plataformas de exportación a aquellos mercados. En cuanto a la última posibilidad, hay que considerar que cláusulas de origen cada vez más exigentes tienden a poner limitaciones a este tipo de estrategias.

El proyecto del Mercosur por su solo tamaño debe despertar el interés de inversionistas de distinto origen. Los acuerdos anteriormente firmados entre Argentina y Brasil ya han dado lugar a un incremento del intercambio y a algunas adecuaciones en el campo productivo y comercial, como son los programas de racionalización de Autolatina y los acuerdos celebrados entre firmas del mismo ramo que se conceden mutuamente la representación en el otro país. Sin embargo, los arreglos han involucrado solamente inversiones modestas hasta este momento. El Acuerdo de Asunción implica una aceleración notable de los compromisos de integración que comprometen a los cuatro países del Cono Sur, lo que hace prever la realización de inversiones más significativas con el objeto de adecuar el aparato productivo a la creciente competencia intrarregional y para aprovechar el mercado ampliado. Argentina, Uruguay y Paraguay deberían emprender importantes inversiones para ganar acceso al mercado de Brasil, tradicionalmente muy protegido y con un tamaño muchas veces superior a los propios. Argentina tendría que efectuar inversiones principalmente para adecuar su industria manufacturera. Lo mismo vale para Uruguay y Paraguay, ya que ambos países ganarían además en atracción para el inversionista extranjero, aprovechando de sus posiciones estratégicas para acceder a los mercados de los dos grandes países vecinos. Las inversiones provenientes desde fuera de la subregión pueden llegar a niveles importantes cuando sus gestores, entre ellos en primer lugar las empresas transnacionales, se convenzan que el mercado subregional efectivamente se va a consolidar y, quizás más importante aún, cuando Argentina y Brasil exhiban buenas perspectivas de crecimiento.

En cambio, los acuerdos de tipo bilateral enfrentan mayores limitaciones en cuanto a su potencial de generar inversiones, aunque éstas pueden alcanzar cierta significación en el país pequeño que logre participación en el mercado de un país mucho más grande. Esto resulta especialmente cierto si la ampliación de mercado que así se logra es poco significativa debido al reducido tamaño

de los países involucrados o porque los acuerdos son restringidos en su alcance. Lógicamente, las oportunidades se presentan mucho más favorables para el país de tamaño comparativamente pequeño que logre un acceso amplio al mercado de un país mucho más grande, que para el caso inverso.

La posibilidad de atraer inversiones se ha convertido en uno de los aspectos de mayor atracción para los países de la región que buscan acceder a la Iniciativa para las Américas. México ocupa un lugar singular entre los potenciales beneficiarios, no solamente porque ya ha cumplido con muchos de los requisitos arriba enumerados, sino sobre todo porque goza además de una vinculación única con su país vecino del Norte. Desde hace años esta relación de cercanía a su principal mercado se había expresado en una proliferación de industrias maquiladoras a lo largo de la frontera común. Ante la realidad de una economía mexicana saneada y liberada en todo sentido, ahora las inversiones norteamericanas parecen involucrar el traslado de plantas completas al territorio mexicano. Para México resulta de mucha importancia que se materialice su incorporación en el NAFTA ("North American Free Trade Agreement"), ya que este hecho se presenta como un complemento esencial para que esta nueva distribución de tareas pueda afianzarse. Los demás países latinoamericanos no parecen presentar estas mismas perspectivas para la inversión del Norte y se prevé para ellos un proceso de adhesión más engorroso e incierto. Los hacen menos atractivos su mayor lejanía y el menor tamaño de sus mercados nacionales (Brasil constituye la excepción). Su elevado número solamente puede significar que en el mejor de los casos el monto disponible de inversiones se diluya entre todos, pero más probable es que este se concentre en un limitado número de ellos. Por último, se puede tener dudas sobre el potencial de la Iniciativa para generar una auténtica integración basada sobre la inversión mutua, ya que difícilmente dará lugar a significativas inversiones latinoamericanas en los Estados Unidos.

En cuanto a las reglas que norman el intercambio y la competencia entre los países, se observa que los acuerdos generalmente se ocupan explícitamente de estas materias, inspirándose en normas internacionales como las del GATT o de la ALADI. Asimismo, y esto constituye un gran avance, prevén también mecanismos expeditos para la solución de controversias. Idealmente se irían así constituyendo mercados transparentes, donde predominan condiciones de competencia claras basadas sobre ventajas comparativas reales y donde se proscriben las retorsiones comerciales y las trabas informales al intercambio y a la inversión. Por otra parte, la implantación de normas que son disímiles afecta la requerida transparencia y dificulta la labor de evaluación que debe efectuar el potencial inversionista sobre las opciones disponibles en el contexto regional. Sería muy conveniente que en esta materia los distintos acuerdos guardaran un máximo posible de similitud, tanto para facilitar su interpretación y su aplicación en la práctica, como para permitir su posterior convergencia hacia normas únicas para el conjunto de la región.

2. La distribución geográfica potencial de la inversión

Poco se ha opinado, hasta el momento, sobre los efectos que puede tener la integración en la distribución geográfica de la inversión y acerca de sus consecuencias en términos de beneficios y costos para los países individuales. Conforme a los postulados clásicos de la integración de mercados, resultará una localización de la inversión que es óptima desde el punto de vista del conjunto de los países. Es decir, se dirigirá hacia aquellos países y regiones nacionales donde se registran las combinaciones más atractivas de rentabilidad y seguridad aunque, como se dijo, pueden jugar también apreciaciones de largo plazo relativas al posicionamiento en un mercado con un gran potencial de crecimiento.

Con anterioridad se señaló que la inversión en la región prácticamente no ha respondido ante el potencial que supuestamente iría brindando el mercado regional como consecuencia de las iniciativas de integración. En el caso de la integración europea se demuestra que tanto la inversión nacional como la extranjera suelen concentrarse en determinadas polos de crecimiento donde cuentan con importantes economías externas, que generan ventajas comparativas. Esta tendencia concentradora ha podido ser modificada tan sólo de modo marginal por los costosísimos programas de promoción de las inversiones emprendidos a nivel nacional y comunitario. Solamente en los últimos años se ha podido observar que los inversionistas muestran un creciente interés por países como España y Portugal. Esta incipiente desconcentración de la inversión obedece tanto a la acumulación de ciertas deseconomías en los antiguos polos de crecimiento, como al hecho que las economías de algunos países del sur de Europa han sobrepasado el umbral de desarrollo que requiere la inversión extranjera.

No se pueden desconocer estas importantes lecciones si es que se desea hacer vaticinios sobre el posible despliegue de la inversión dentro de la región latinoamericana, que ostenta índices de disparidades regionales que son muy superiores a los europeos. La experiencia que se tiene a nivel nacional con la promoción de la inversión en regiones más atrasadas ha sido escasa y sus resultados son aún más insatisfactorios que en el caso europeo, sobre todo debido a restricciones de tipo presupuestario. Poco se ha logrado a través de los programas que se contemplaron en los esquemas de integración para la promoción de los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER) y que fueron provistos con recursos que resultan mínimos en relación a sus necesidades. Por su parte, la aplicación de programas especiales de desagravación en favor de los PMDER y de asignación preferencial de industrias tampoco han tenido un impacto significativo sobre la inversión en estos países. Quizás ha sido a causa de este desempeño tan desfavorable que las nuevas iniciativas de integración prácticamente ya no contemplan tratamientos preferenciales para los PMDER. La promoción del comercio intrarregional y de la inversión en la región quedan esencialmente sujetos a las fuerzas de mercado, sin interferencia de mecanismos redistribuidores de costos y beneficios. Por lo tanto, a no mediar semejantes mecanismos puede preverse que la inversión demostrará por lo pronto una tendencia concentradora, aunque es factible que algunos PMDER y regiones subdesarrollados se beneficiarán de los efectos de irradiación de polos de desarrollo que se encuentran en su cercanía. En esencia, la problemática de los PMDER puede solamente ser abordada si el conjunto de los países de la región asigna una alta prioridad política a su solución, y si esta determinación se traduce en la disposición efectiva de los medios requeridos.

E. LA INSTRUMENTALIZACION DEL APOYO FINANCIERO A LA INTEGRACION

1. El papel de la intermediación financiera 23/

La intermediación financiera ocupa una posición clave en el proceso de ahorro y de inversión. La existencia y el buen funcionamiento de un mercado de capitales tiene una incidencia positiva sobre las tasas de ahorro y de inversión, facilita la entrada de inversiones extranjeras, contribuye a evitar el traslado de ahorro interno al exterior y propicia el retorno de los capitales fugados. En muchas países de la región, los mercados de capitales acusan un desarrollo incipiente, debido a la elevada dependencia que tuvieron los países del financiamiento externo y al haber sido afectados por tasas elevadas de inflación, inestabilidad cambiaria, incertidumbre política y por restricciones impuestas a los movimientos de capitales. La integración a nivel subregional y regional de estos mercados puede contribuir no solamente a su mayor despliegue, sino también favorece el acrecentamiento del ahorro

interno en la región y la óptima localización de los fondos acumulados dentro de la misma. Mientras que en el contexto nacional los mercados de capitales se destacan como un mecanismo eficaz para fomentar el acceso a la propiedad por parte de amplios sectores sociales, contribuyendo así al fortalecimiento de sus sistemas económicos y sociales, desde una perspectiva regional la difusión de títulos y de valores de un país entre los habitantes de los demás países constituye otro paso hacia la conformación de una comunidad económica.

En el ámbito nacional están pendientes muchas tareas para fortalecer los mercados de valores y hacer más eficaz su funcionamiento. Vale destacar que su operación adecuada requiere sobre todo de un entorno macroeconómico caracterizado por un mínimo de estabilidad y por un cierto dinamismo, ya que en su ausencia los escasos ahorros suelen desviarse, muchas veces a través de canales informales, hacia ocupaciones de corto plazo que les den protección contra la desvalorización de la moneda o que les permitan obtener ganancias extraordinarias mediante la especulación. El no cumplimiento de estas condiciones en la década pasada fue la causa principal de la masiva fuga de capitales hacia destinos extrarregionales. Los mercados de valores en muchos de los países se encuentran aún subdesarrollados debido a diversos factores estructurales. Muchas empresas continúan siendo propiedad de familias que no desean ver diluido el control que tienen sobre las mismas y por lo tanto no admiten que sus acciones se coticen en la bolsa. Esto ocurre inclusive con empresas que han alcanzado un tamaño considerable al preferir sus dueños el autofinanciamiento o un trato preferencial que puedan obtener de la banca. Para estimular la emisión de acciones habría que otorgar incentivos fiscales a las empresas que deciden abrirse, mientras que también se podrían poner restricciones al endeudamiento de las empresas. En algunos de los mercados incipientes los precios han registrado grandes oscilaciones. En estos casos las operaciones suelen concentrarse en los mercados secundarios y son mas bien escasas las nuevas emisiones de valores.

Por eso, las legislaciones nacionales que rigen el funcionamiento de los mercados primarios y secundarios de valores, y en general toda la institucionalidad que soporta los procesos de ahorro y de inversión, requieren urgentemente de una serie de modernizaciones que les pongan a la altura de las transformaciones productivas que están en marcha y de las prácticas que se imponen en los mercados internacionales y que, a la vez, eviten irregularidades como el tráfico de información privilegiada y el fraude. A modo de ejemplo, tienen que ser promovidas y fortalecidas las modalidades institucionales de ahorro e inversión, entre ellos especialmente los fondos de pensiones, los fondos mutuos y los mercados accionarios, mientras que los mercados financieros requieren de reglamentaciones que contribuyan al proceso de ahorro-inversión y que a la vez desalienten las operaciones especulativas de capitales. Tienen que ser incorporadas también aquellas innovaciones tecnológicas que permiten la introducción de nuevos productos y servicios financieros, destacándose entre ellas los nuevos medios de telecomunicación y las operaciones computarizadas.

Pero más pertinente para los fines de este informe resultan las posibilidades que brinda la integración de los mercados de valores y, más específicamente, de las bolsas, a nivel subregional y regional. Como se mencionó, existen importantes argumentos en favor de la modernización coordinada de los respectivos regímenes legales arriba indicados a fin de facilitar la vinculación entre los mercados de capitales a nivel regional. Para que la convergencia tenga el efecto deseado es menester que se uniformicen, asimismo, los regímenes cambiarios y esta meta a su vez es solamente sostenible si se logra una cierta coordinación regional de la política macroeconómica. Entre las acciones específicas tendientes a lograr la integración de los mercados y una mayor movilidad de los capitales, pueden destacarse las siguientes:

i) Restablecer los sistemas de compensación de pagos que existen en la región, fortalecer su base financiera y extender su cobertura al pago del comercio de servicios, de las utilidades y de los intereses, con lo cual se incrementa las posibilidades de compensación y se contribuye a que los intercambios comerciales y financieros se desenvuelvan en condiciones de mayor confiabilidad;

ii) Los países tienen que aproximarse en lo posible a la libre convertibilidad de sus monedas entre sí y con respecto a la divisa internacional;

iii) Instalar modernos sistemas de telecomunicación y de computación que permitan que las bolsas y los operadores nacionales se comuniquen fluidamente entre sí, removiendo las barreras que ahora determinan una orientación preferente hacia los mercados y los agentes extrarregionales;

iv) Modernización de los regímenes que regulan el ingreso de capitales extranjeros y la reinversión y repatriación de sus utilidades. Aprovechando esta necesidad de reforma, es dable que los países integrantes de una subregión lleguen a un régimen coordinado en sus aspectos esenciales y que, como parte de éste, dispensen un trato especialmente favorable para la inversión intrarregional;

v) Dar las máximas facilidades para que los ahorrantes e inversionistas institucionales de un país puedan adquirir todo tipo de títulos en las bolsas de los otros países que integran un sistema subregional. Esto supone que se establezcan sistemas de supervisión y control que ofrezcan seguridad al inversionista regional y le garanticen una solución ágil en los diferendos que puedan surgir en las transacciones.

Obviamente, las tareas que se plantean tienen más sentido y son más factibles de llevar adelante dentro de conjuntos de países con vínculos económicos relativamente fuertes y que se encuentran en situaciones económicas parecidas, como es el caso de los países centroamericanos. Asimismo, debido a la orientación similar que los países están imprimiendo a sus programas de ajuste, apertura y modernización de sus economías, una buena parte de dicha convergencia se va dando como subproducto de estos esfuerzos nacionales. Valdría la pena aprovechar esta oportunidad poco frecuente para acordar el máximo grado de coordinación posible a nivel subregional, que con el tiempo podría desembocar en una coordinación a nivel regional.

2. El financiamiento del comercio

Aunque los mecanismos de apoyo financiero al intercambio tienen mucho más que ver con el funcionamiento eficaz de los mercados de bienes y servicios, pueden constituir un primer paso en la dirección de la apertura de los mercados de capitales. Así, la experiencia que han ganado los bancos centrales y los diversos agentes económicos que han participado en las operaciones de compensación de pagos y en los créditos a las exportaciones, abre la posibilidad de extender esas acciones hacia los campos más complejos del movimiento de capitales entre los países de la región.

Los tres sistemas de compensación de pagos que funcionaron en el ámbito de la ALALC/ALADI, el MCCA, y la CARICOM prestaron valiosos servicios al desarrollo del comercio intrasubregional, ya que no solamente permitieron un ahorro de la ocupación de divisas que variaba entre el 75% y el 90%, sino también porque otorgaba mayor seguridad a la parte exportadora. Lo anterior resultó cierto mientras que la coyuntura internacional fue favorable; en la crisis generalizada de los ochenta, los sistemas del MCCA y de la CARICOM dejaron de funcionar debido a que los

persistentes déficits de algunos países agotaron su capacidad financiera. El sistema de la ALADI continuó funcionando, aunque con algunas dificultades, porque su capacidad financiera se basaba en líneas bilaterales, en vez de un pozo multilateral como en los otros dos casos.

El Acuerdo de Santo Domingo, que prestaba apoyo a países miembros con deficiencia de liquidez como resultado del mecanismo de compensación, también dejó de operar en el año 1982 debido a que sus recursos resultaban insuficientes frente a la generalización de los problemas de balanza de pagos. Algo muy parecido ocurrió con el Fondo Centroamericano del Mercado Común-FOCEM, que a los pocos años de su creación, vio sobrepasada su capacidad financiera y se paralizó en 1987. Ninguno de los dos mecanismos contaba con recursos propios y este hecho, junto con que prácticamente ningún país miembro disponía de capacidad de financiamiento al profundizarse la crisis, determinó la cesión de funciones de estas facilidades. Posteriores intentos de reflotar estos mecanismos o de poner en marcha otras modalidades de financiamiento de déficits toparon con ésta misma problemática básica.

Por lo contrario, continúa en operación el Fondo Andino de Reservas -FAR-, que gracias a su buen desempeño ha sido convertido a principios de 1991 en el Fondo Latinoamericano de Reservas -FLAR-. Fue creado en 1978 para apoyar las balanzas de pagos de los países miembros, mejorar la liquidez de las inversiones de sus reservas y para contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras. El Fondo ha logrado ampliar notablemente la magnitud de sus recursos financieros y ofrece una alternativa de financiamiento de rápido acceso para sus países miembros. En el marco del FAR fue creado, en 1984, el Peso Andino, que ha sido utilizado principalmente como instrumento para cancelar los déficits que resultan de la participación en el Convenio de Pagos de la ALADI.

En otro ámbito, dentro de la Corporación Andina de Fomento -CAF-, funciona desde 1974 el Sistema Andino de Financiamiento del Comercio -SAFICO-, que financia exportaciones no tradicionales tanto entre países andinos como hacia terceros países, cancelando para estos fines directamente al exportador. Desde 1987, la CAF también tiene en operación el Mecanismo de Confirmación de Cartas de Crédito (MECOFIN), que otorga financiamiento de mediano y largo plazo para importaciones destinadas a programas de reactivación y reconversión industrial. El BLADDEX financia principalmente exportaciones de tipo no tradicional hacia terceros países y este hecho, sumado a sus escasos recursos, no habría permitido que asuma un papel mayor en la integración regional.

3. El papel de la Banca

Los Bancos Regionales de Fomento. La integración regional y subregional cuenta además en su haber con instituciones como el BID, la CAF, el BCIE y el Banco de Desarrollo del Caribe, que fueron específicamente creadas para apoyar los esfuerzos de integración. El primero provee principalmente créditos a los gobiernos para proyectos de desarrollo, mientras que la segunda también financia proyectos de integración a entidades privadas y públicas, dentro de la subregión andina. Ambas instituciones han pasado con éxito los años de crisis de la región, básicamente porque aplican criterios estrictamente bancarios en la evaluación y el otorgamiento de sus créditos. Lo anterior ha dejado fuera los proyectos más riesgosos de industrias incipientes y, en general, no son cubiertas las necesidades de capital de riesgo. Los otros dos bancos subregionales han adoptado pautas parecidas de funcionamiento, contando además con algunos aportes extrarregionales a su capital, que sin embargo no pueden cambiar lo que en esencia resultan fondos insuficientes para las necesidades de

desarrollo y de integración en ambas subregiones. Se estima que los bancos regionales deben modernizarse y mejorar su capacidad de prestar a largo plazo, no sólo al sector público, sino también al sector privado, aportando entre otros capital de riesgo para proyectos enfocados al mercado regional. Para esto fines, podrían utilizar la banca comercial y de inversión como intermediarias. Esta opción ya está siendo activamente desarrollada por el BID.

La Banca Comercial cumple una multiplicidad de funciones, como son el financiamiento del capital de trabajo y del comercio exterior, garantías y seguros a operaciones de comercio y descuento de documentos. Interactúa sobre todo con depositantes y escasamente con inversionistas. Tiene la ventaja de estar ubicada más cerca del cliente, pero en la región se suele limitar a operaciones de corto y mediano plazo. Debe aumentar su capacidad para intermediar y para canalizar recursos externos hacia la región. La Banca de Inversión, por su parte, opera en el corto, mediano y largo plazo e interactúa con inversionistas, pero su desarrollo es aún limitado por los pocos instrumentos que maneja. La Banca está regulada por legislaciones específicas que varían de país en país, hecho que restringe su funcionalidad en el financiamiento de operaciones intrarregionales (escasas corresponsalías entre bancos regionales, intermediación por bancos extrarregionales, incursión de éstas últimas en los mercados regionales que de este modo pueden quedar copados, etc.). América Latina no cuenta con una institución regional para la banca comercial, lo que sin lugar a dudas debe dificultar la cooperación en este subsector. Hace falta un foro o una institución de cobertura regional que se ocupe de la facilitación de los pagos y de los movimientos de capitales entre los países, buscando resolver en estrecho contacto con el sector privado aquellos problemas que surgen de las antes indicadas diferencias en legislaciones nacionales y de la falta de tratamiento nacional al capital que se origina en la región.

La Banca Nacional de Fomento.^{24/} El momento actual impone nuevas exigencias a estas instituciones de intermediación financiera que operan en la región bajo distintas fisonomías, pero que tienen en común su orientación hacia la promoción de la actividad económica. Tradicionalmente la banca de fomento (BdF) ha canalizado financiamiento hacia proyectos del sector estatal y hacia aquellos en el sector privado que se consideraban de prioridad. Existen tanto instituciones de tipo multisectorial y otras que concentran sus actividades en un solo sector, como son los bancos agropecuarios, industriales, mineros y de vivienda. Para poder cumplir con sus fines, solían otorgar créditos a mayores plazos y más baratos que la banca comercial. Obtenían sus recursos en el mercado nacional mediante instrumentos tradicionales de captación o a través de convenios con instituciones internacionales como el BID y el Banco Mundial. Sin embargo, esta modalidad de operar que resultaba tan funcional a las necesidades de desarrollo de aquel entonces ha sufrido el embate de varias coyunturas adversas en el transcurso de los años. Por ejemplo, su potencial de captar recursos en los mercados nacionales fue mermado por la agudización del proceso inflacionario. Al mismo tiempo se produjo en el mercado internacional una extraordinaria disponibilidad de financiamiento privado, siendo la banca comercial la que se ocupó de su canalización hacia la región. En muchos casos, las instituciones de la BdF estaban fuertemente vinculadas a un sector estatal que gradualmente entró en crisis, lo que determinó su propio desfinanciamiento. Su contribución a la promoción de la integración regional ha sido apenas marginal, y esto no solamente por la escasez de recursos que llegó a aquejarla, sino sobre todo por su orientación preferente hacia el mercado nacional, dejando el financiamiento de la integración a los bancos subregionales de integración y al BID, aunque estos últimos tampoco se pudieron ocupar satisfactoriamente de esta tarea.

Como se ha visto, los sistemas financieros de la región no han respondido adecuadamente a los retos planteados por las recientes necesidades de desarrollo de los países y por la evolución que

han registrado los mercados financieros internacionales. La BdF no escapa a esta regla general, aunque en el pasado su aporte en determinados sectores llegó a ser apreciable. Se estima que en el momento actual a la BdF le caben reponsabilidades específicas en tres planos, a saber: apoyar a los esfuerzos para la recuperación de la actividad económica, facilitar la transformación y modernización de las estructuras productivas, e intensificar su contribución al financiamiento del desarrollo económico como tal. En cuanto a la primera área, parece ser conveniente que la BdF tenga ingerencia en la formulación de políticas sectoriales y en el establecimiento de instrumentos apropiados para apoyar a los sectores productivos. Lo anterior debe encontrar su reflejo en el fortalecimiento de su capacidad de operación, entre otros a través de la instauración de regímenes de incentivos que hagan atractivas las emisiones para captar recursos a largo plazo. Su contribución a la transformación productiva pasa necesariamente por la prestación de un apoyo efectivo a los sectores prioritarios en dicho proceso. En general, su nuevo accionar implica que los bancos de fomento consoliden su condición de intermediarios sólidos y dinámicos mediante el ensayo de nuevas estrategias de captación y la aplicación de instrumentos de financiamiento y promoción que son compatibles con las circunstancias actuales, con lo cual contribuye de paso a la modernización de los sistemas financieras nacionales.

Las perspectivas actuales de integración presentan nuevos desafíos y oportunidades para la actuación de la BdF, toda vez que una apertura acelerada de los mercados exigirá una adecuación igualmente rápida de las estructuras productivas con su consecuente demanda de inversiones nuevas. A lo anterior se agregan los requerimientos de financiamiento que provienen de un intercambio comercial intensificado, tanto con la región como con el resto del mundo. Estas tareas pueden ser abordadas por la BdF en la medida que ésta vaya adaptándose a las condiciones imperantes en el escenario de la integración y en los mercados financieros. Destácanse entre aquellas tareas la reestructuración industrial, los proyectos vinculados a la expansión del comercio intrarregional, el financiamiento del comercio exterior con terceros, la identificación y promoción de proyectos y las distintas modalidades de cofinanciación. Como sugiere esta enumeración, el actuar de la BdF en estas áreas supone que ésta adopte criterios operativos e instrumentos de captación parecidos a los que utiliza la banca comercial y los servicios que ambos sistemas prestan pueden seguir complementándose mutuamente. En esencia, la BdF habrá de velar, tal como los otros agentes financieros, por la rentabilidad de los proyectos, por la oportuna cobranza de los créditos otorgados y por una remuneración adecuada y segura a los proveedores de los fondos, con lo cual puede emprender y acrecentar su interrelacionamiento con la comunidad financiera y empresarial regional e internacional.

El éxito del apoyo a los proyectos de reestructuración y modernización dependerá de que este alcance un carácter integral, es decir, que cubra los principales tareas que son complementarias al financiamiento. La promoción del comercio intrarregional también ofrece un campo muy amplio para la labor de los bancos de fomento, que pueden inducir a la vinculación entre posibles participantes y facilitar el uso de mecanismos de financiamiento hasta ahora poco utilizados. La prestación de nuevos tipos de servicios relacionados con la información y promoción comercial constituye asimismo un elemento de apoyo esencial para los exportadores que pretenden penetrar los mercados internacionales. Por la experiencia que ha adquirido, la BdF está en excelentes condiciones para prestar asistencia activa en todo el proceso de identificación, desarrollo, evaluación, financiamiento y puesta en marcha de nuevos proyectos, atenuando así una de las limitaciones que han mantenido a la inversión en su nivel subóptimo. Las modalidades operativas concretas que puede desarrollar la BdF en favor de iniciativas de integración son muy amplias y abarcan el establecimiento de fondos de coinversión con la participación de otros proveedores de crédito y de sistemas de sindicación de créditos donde la BdF encabece el conjunto de las entidades financieras participantes; la licitación

de proyectos que ya cuentan con el aval de un banco promotor; la toma de participación en el capital accionario de empresas sobre bases temporales; la obtención de créditos mediante la modalidad de underwriting (garantía de emisión); el apoyo a la formación de empresas de servicios al comercio exterior; la promoción de formas no convencionales de financiamiento al comercio exterior (trueque, intercambio compensado, triangulación); y sistemas especiales de financiamiento como el leasing, el factoring (adquisición de cuentas por cobrar) y la provisión de capital de riesgo.

4. La apertura de la cuenta de capitales

Varios países de la región --México, Venezuela y Chile por ejemplo-- están considerando la progresiva relajación de las normas que rigen la entrada y salida de capitales. Detrás de este interés parece estar el hecho que estos países han contado últimamente con un fuerte ingreso de recursos externos de distinto origen, que no solamente han acrecentado de manera notable sus reservas, sino que a la vez han dificultado el manejo de sus políticas cambiarias y de intereses. En el caso de México, las normas existentes muestran cierta incompatibilidad con el proceso de integración financiera de ese país con los Estados Unidos. La situación en Chile además es impulsada por los cuantiosos recursos que ha acumulado el sistema de fondos de pensiones (estos superan ya el 25% del PIB), lo que hace a éstos solicitar el acceso a los mercados financieros extranjeros con el objeto de poder diversificar así su cartera. Todo lo anterior se inserta en una tendencia que data desde mediados de los setenta y que va en la dirección de una integración a escala mundial de los mercados financieros, acompañada por una creciente predominancia de los movimientos de capitales sobre los movimientos de bienes. Sin embargo, en otros países de la región no parecen estar dadas las condiciones para tal liberalización, ya que no cuentan con la necesaria estabilidad macroeconómica o porque sólo recientemente han empezado a acumular reservas.

Lo que preocupa a muchos de los países son los efectos nocivos que pueden provenir de los movimientos transfronterizos de capitales de corto plazo, que están encontrando en la región oportunidades de utilidades atractivas. Esto les obliga a considerar la aplicación de medidas que contrarresten estos movimientos intempestivos. Podría ser ésta la ocasión para indagar si es preferible que cada país adopte su respectiva regulación nacional o si existen las condiciones para llegar a su coordinación a nivel regional a través de alguna institucionalidad regional apropiada. Una semejante institución podría además procurar instaurar un tratamiento preferencial para los capitales de origen regional y proveer la información requerida para su mejor asignación.

Notas

1/ Ver: Reflexiones en torno de la paz, la democracia y la modernización de la integración en América Latina, conclusiones del Seminario analítico anual de la Comisión Sudamericana de Paz, organizada conjuntamente por dicha Comisión y por la ALADI, Montevideo, 21 y 22 de noviembre de 1991.

2/ Inventarios más extensos pero tampoco exhaustivos de estos acuerdos se encuentran en: INTAL, El proceso de integración en América Latina en 1990, Buenos Aires, marzo de 1991, y, GATT, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)-Informe sobre actividades de 1989-1990, L/6946, Ginebra, 20 diciembre de 1991.

3/ El cumplimiento de los compromisos asumidos por los países miembros del Grupo Andino se ha visto paralizado por los problemas políticos surgidos en el Perú en abril de 1992.

4/ Esta opinión se encuentra claramente reflejada en la exposición titulada: "Globalization: Opportunity or Treat" dirigida por Sylvia Ostry de la Universidad de Toronto al Segundo Comité de la 46a Asamblea General de las Naciones Unidas el día 9 de diciembre de 1991.

5/ Este punto de vista se desarrolla en: Diana Tussie, Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay: Resultados hasta el presente y dilemas a futuro, FLACSO, Buenos Aires, agosto 1991.

6/ Véase: Cepal, La internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina, LC/L.644, 23 de septiembre, 1991, y: Robert Z. Lawrence, Developing countries and the global trade arrangements, The Brookings Institution, 1991 (mimeo)

7/ Cuadro extraído de: José Miguel Benavente, Arnim Schwidrowski y Peter J. West: Política comercial y equidad, documento de trabajo N° 5, CEPAL, diciembre de 1991.

8/ Sección basada sobre una exposición realizada por el Sr. Eduardo Gana en el Seminario-Taller sobre Coordinación de Políticas de Fomento de la Competitividad y Nuevos Desafíos para la Integración Regional, ILPES, 27 de noviembre de 1991.

9/ Jacob Viner, The customs union issue, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950.

10/ Esta terminología fue aparentemente introducida por Robert Z. Lawrence en su artículo antes citado.

11/ Datos citados en Sylvia Ostria, op.cit.

12/ Estas tendencias se analizan en profundidad en: UNCTC, World Investment Report 1991, the triad in foreign investment, Naciones Unidas, Nueva York, 1991.

13/ Investment in Asia quintuples in 80s, artículo aparecido en: Quaterly Newsletter of the United Nations Centre on Transnational Corporations, volumen 3, número 3, octubre de 1991.

14/ CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991, Notas sobre la Economía y el Desarrollo, no. 519/520, diciembre de 1991.

15/ CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991.

16/ Ver: CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991.

17/ Véase: Aumentó flujo de capitales hacia Latinoamérica, artículo aparecido en el Diario Estrategia, Santiago, 19 de febrero de 1991, citando datos de un estudio reciente del Banco de Inversiones Salomon Brothers.

18/ CEPAL, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología: Progreso técnico y competitividad internacional, LC/R.1104, 18 de diciembre de 1991.

19/ Véase: INTAL, El proceso de integración en América Latina en 1982, Buenos Aires, 1983.

20/ Véase al respecto: R.L.A Morsink y W.T.M Molle, Direct investments and monetary integration, The economics of EMU, en: European Economy no.44, Special edition no.1, Commission of European Communities, 1991, y: CEPAL, La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana, un primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil, LC/L.630, 4 de julio, 1991.

21/ La Oficina del Representante del Comercio (USTR) de los Estados Unidos ya ha iniciado conversaciones con los gobiernos de Chile y Venezuela con miras a la negociación de acuerdos bilaterales de inversión, aunque condicionando la firma de éstos a entendimientos simultáneos en materia de propiedad intelectual. Véase: SELA, Reportes sobre la Iniciativa para las Américas, No. 17, Caracas, 21 de enero 1991.

22/ Para una discusión teórica de este tema y referencias bibliográficas ver: Dani Rodrik, Policy uncertainty and private investment in developing countries, Journal of Development Economics 36 (1991), North-Holland Publishing Company.

23/ Este acápite ha sido desarrollado a base de las conclusiones recogidas en un reciente seminario regional titulado: "Los mercados de capitales: un nuevo eje para la integración centroamericana", organizado por el Consejo Monetario Centroamericano, la Asociación de Bolsas de Valores de Centroamérica (BOLCEN) y la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) en San José, Costa Rica, 11 al 13 septiembre, 1991.

24/ Sección basada en parte sobre lo expuesto por los participantes en la XXI Reunión Ordinaria de la Asamblea de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), La Habana, 6 al 9 de mayo de 1991. Una edición de varias de estas ponencias se encuentra en la Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior de México, vol. 41, N° 12, diciembre 1991.