

Exploraciones/Explorations

La Unión Europea y América Latina: Comercio, Inversiones y Especialización Productiva¹

Santiago Roca y Luis Simabuko

El objetivo del artículo es mostrar las características del intercambio comercial y de inversiones entre América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) y analizar sus implicancias en términos de la especialización productiva en los países de la región. La idea principal del trabajo es que el flujo de inversiones de la UE no ha logrado transformar significativamente la especialización productiva en América Latina. Específicamente, la creciente inversión europea en América del Sur no ha impulsado el comercio bilateral entre la UE y AL, ni ha modificado el carácter primario de las exportaciones latinoamericanas hacia este mercado. Sin embargo, estas mayores inversiones sí ha estimulado el comercio intrarregional manufacturero latinoamericano y ha mejorado, en algo, la competitividad sistémica de los países. En contraste, la creciente inversión norteamericana en México, Centroamérica y el Caribe, sí ha promovido las exportaciones hacia el mercado de los Estados Unidos, especialmente, en productos manufacturados de mediana y alta tecnología, aunque no existe consenso si este proceso, finalmente, ha sido beneficioso para estas economías. La hipótesis es que estos resultados divergentes se deben, en gran medida, a las estrategias de inversión implícitas de los inversionistas. Mientras que para el inversionista europeo lo medular fue acceder a nuevos mercados, para el inversionista norteamericano lo principal fue asegurar su propio mercado local, mediante la producción en plazas latinoamericanas con menores costos de producción. Se termina proponiendo algunos planteamientos para que las inversiones extranjeras – además de beneficiar a sus propios ejecutores – logren tener un impacto significativo en la transformación productiva y generación de mayor valor para las economías de la región. Estos planteamientos se ofrecen principalmente en los ámbitos de la política comercial, la política de inversiones y la política de competitividad.

Características del flujo comercial entre la UE y AL

La UE, con un ingreso per cápita de US\$ 21 mil dólares anuales en el año 2000, representa el 43 por ciento y el 45 por ciento de las importaciones y exportaciones mundiales, mientras AL, con un ingreso per cápita de US\$ 3,8 mil dólares anuales, representa aproximadamente el 6 por ciento de estas. La apertura comercial (exportaciones más importaciones) de la UE alcanza el 71 por ciento del PBI, mientras que la de AL apenas alcanza el 38 por ciento. La balanza comercial de la UE es positiva en 0,7 por ciento del PBI y la de AL deficitaria en -1,8 por ciento del PBI.

Cuadro 1. Indicadores comerciales de la Unión Europea y América Latina, 2000

	UE	AL
Exportaciones (como % de las exportaciones mundiales)	45,3	5,6
Importaciones (como % de las importaciones mundiales)	43,1	6,0
X+M (como % del PBI)	71,3	37,8
X-M (como % del PBI)	0,7	-1,8

Fuente: FMI, CEPAL, UNCTAD.

Mientras para la UE los países de AL representaron solo el 2,5 por ciento de sus exportaciones y el 2,1 por ciento de sus importaciones, para AL los países de la UE representaron el 12,5 por ciento y el 15 por ciento, respectivamente. De esta manera, existe una notoria asimetría en el peso o importancia relativa del intercambio comercial entre Europa y América Latina. En términos comerciales, la Unión Europea es más importante para América Latina que América Latina para la Unión Europea.

Los datos de 1995 al 2000 muestran una tendencia decreciente en la importancia del intercambio comercial entre Europa y América Latina, ello debido a que el comercio entre AL y la UE ha venido creciendo alrededor del 5 por ciento anual² mientras que el comercio con los otros países industrializados y con los países de la región latinoamericana han crecido en 14 por ciento y 10 por ciento al año, respectivamente. A su vez el saldo comercial entre la UE y AL ha evolucionado favoreciendo a Europa, la que a inicios de los noventa tenía un déficit comercial de US\$ 8 mil millones y a fines de la década un superávit de US\$ 10 mil millones.

Diversas razones explican este relativo decaimiento del comercio entre Europa y AL en comparación con otros continentes. Una de ellas se debe a la cantidad de barreras comerciales y medidas de protección que impone la UE a los productos agrícolas provenientes de AL. Esto es importante por cuanto – a pesar de las restricciones de acceso – la estructura de las exportaciones latinoamericanas hacia la UE es más sesgada hacia las materias primas y recursos naturales. Latinoamérica vende proporcionalmente más productos primarios, incluidos alimentos, a la UE (67 por ciento) que al mundo entero (40 por ciento). Aun separando a México (cuyo comercio ‘manufacturero’ con EEUU a través de la maquila distorsiona las cifras regionales), AL vende relativamente más productos primarios a la UE (58 por ciento) que al mundo entero (49 por ciento). Esto hace también que la estructura del comercio de AL con la UE sea más vulnerable a la fluctuación de los precios mundiales de los productos básicos, los cuales en los últimos años han tendido a bajar, influenciando negativamente el valor relativo del comercio con la UE.

En lo que se refiere a los productos no agrícolas, la UE intensificó acuerdos comerciales bilaterales de mutuo beneficio con Chile, México y el MERCOSUR, y acuerdos preferenciales con el resto de economías menos avanzadas a través del Sistema Generalizado de Preferencias, SGP. La UE mantiene aranceles superiores al promedio en manufacturas con mayor valor agregado. La práctica de colocar aranceles más elevados a manufacturas de mayor valor o coeficiente tecnológico, desincentiva las exportaciones manufacturas latinoamericanas de ‘mayor valor’, lo que es un obstáculo para la diversificación de las exportaciones de AL. La ejecución de normas, reglamentos técnicos, cuotas, precios de ingreso, certificados de importación, licencias, derechos *anti-dumping* y normas fitosanitarias son algunos de los otros elementos que han limitado el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas.

Cuadro 2. Estructura de las exportaciones de América Latina, 2000 (%)

	Exportaciones totales	Exportaciones a la UE
Alimentos	15	38
Materias primas agrícolas	2	5
Metales y minerales	6	14
Combustibles	17	10
Manufacturas	59	31
Resto	1	2
Total	100	100

Fuente: BID 2002

Aunque no existe pruebas concluyentes al respecto,³ la expansión de la UE hacia Europa Central y Oriental puede ser otra de las causas de la declinación del comercio con AL. Los acuerdos alcanzados a partir de 1991 entre la UE y los países de Europa Central y Oriental desarrollaron una intensa cooperación financiera y técnica en virtud de lo cual estos países pasaron a ser preferenciales en materia de comercio y asistencia de la UE, hecho que, eventualmente, podría haber generado cierta desviación del comercio y la inversión entre los socios tradicionales de la UE. Lo concreto, en todo caso, es que las exportaciones de los países de Europa Central y Oriental a la UE crecieron a una tasa promedio anual cercana al 20 por ciento en los noventa, en tanto que las exportaciones de AL prácticamente se estancaron.

Debe mencionarse también que la vigorosa y prolongada expansión económica en los Estados Unidos en los noventa superaron de lejos el pobre crecimiento económico de la UE (el PBI per cápita entre 1990 y el 2000 creció 50 por ciento en los Estados Unidos y solo 4,5 por ciento en la UE), por lo que la demanda de importaciones de los Estados Unidos rebasó a la europea. Las exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos crecieron 16 por ciento anual y las importaciones de AL de los Estados Unidos lo hicieron al 12 por ciento anual, ambas tasas muy por encima del 5 por ciento de crecimiento del comercio con la UE.

Finalmente, las diferencias intrínsecas de la inversión directa extranjera proveniente de Europa y de los Estados Unidos también pueden explicar el pobre dinamismo de las exportaciones de AL hacia la UE. Esta variable, que se desarrollará con mayor detalle en la siguiente sección, explica que mientras las inversiones estadounidenses se destinaron fundamentalmente a México, América Central y el Caribe y al sector transable y manufacturero de estos países, una buena parte de las inversiones europeas se dirigieron a los países sudamericanos y al sector no transable de la economía, por lo que no tuvieron impacto en el comercio bilateral en el corto plazo. Por otro lado, la parte de la inversión europea que sí se destinó al sector transable y manufacturero de estas economías, tampoco impulsó el comercio bilateral con la UE, ya que estas exportaciones básicamente desarrollaron el comercio intrarregional.

Características del flujo de inversión entre la UE y AL

Para el año 2000, la UE contribuyó con el 67 por ciento de la inversión directa extranjera al nivel mundial (US\$ 960 mil millones) y recibió el 49 por ciento de las mismas (US\$ 796 mil millones), siendo el principal 'origen y destino' de las inver-

siones en el mundo, muy por delante de los Estados Unidos. Por su parte, AL es un receptor neto de inversiones, al recibir US\$ 86 mil millones y exportar sólo US\$ 13 mil millones. Para América Latina, las inversiones europeas dieron un salto espectacular desde mediados de la década pasada, alcanzando en el 2000, un flujo neto de US\$ 35 mil millones, superando ampliamente los US\$ 20 mil millones y US\$ 5 mil millones, de Estados Unidos y Japón, respectivamente. El 44 por ciento de la inversión europea se localizó en Brasil, el 24 por ciento en Argentina, el 7 por ciento en Chile y el 8 por ciento en México.⁴ La Comunidad Andina de Naciones (CAN) y América Central recibieron el 14 por ciento y el 2 por ciento, respectivamente. La mayor parte de la inversión europea antes de la década del noventa se orientó hacia el sector manufacturero, mientras que aquella que ocurrió a lo largo de los noventa se destinó hacia los servicios, principalmente servicios no transables.

Aproximadamente el 50 por ciento de la inversión europea de los noventa procedieron de España, que aprovechó su cercanía cultural con América Latina para desarrollar un vigoroso proceso de internacionalización de sus empresas, especialmente, en los servicios públicos (telecomunicaciones, energía eléctrica, distribución de gas, etc.) y en los servicios financieros. Las empresas españolas, que en los noventa enfrentaban un difícil panorama en su mercado de origen, vieron en AL una gran oportunidad para crecer, reestructurarse y evitar ser absorbidas por los grandes grupos que comenzaban a consolidarse en la UE. Posteriormente, ingresaron a AL firmas alemanas, belgas, italianas, francesas, portuguesas y británicas, atraídas por el éxito de las empresas españolas.

A diferencia de las inversiones norteamericanas y canadienses que invirtieron en proyectos nuevos en el sector primario o en la maquila mexicana para su exportación a los Estados Unidos, la inversión europea de los noventa ingresó a la región a través de fusiones y adquisiciones – fruto del proceso de privatización – para vender en los mercados locales y subregionales.

Telefónica de España, Repsol-YPF, Endesa y los Bancos Santander Central Hispano (BSCH) y Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) fueron los principales inversionistas españoles en la región.⁵

En el caso del Reino Unido, las inversiones en los sesenta y setenta fueron importantes en el sector manufacturero y en los noventa en el sector energético y de servicios. En manufactura han sido notorias las inversiones en la industria de bienes de consumo no duraderos (Unilever) y en la industria del tabaco (British American Tobaccos). En lo que se refiere a servicios, resalta las inversiones en telecomunicaciones (Vodafone Air Touch, British Telecom y National Grid Plc), finanzas (HSBC Holding Plc) y especialmente en petróleo e hidrocarburos a cargo de BP Amoco y la Shell. El Reino Unido tiene la cartera más diversificada de inversiones en América Latina.

Las inversiones alemanas y francesas se concentran en la industria automotriz, electrónica, química e ingeniería (VW, Renault, Daimler-Chrysler, Siemens, BASF, Bayer, etc.), mientras las de Italia, Portugal y Francia son importantes en el rubro de los servicios (Carrefour, Olivetti, Portugal Telecom, Électricité de France, etc.). De acuerdo a la CEPAL, de las 10 mayores empresas transnacionales en América Latina, 7 son europeas y 3 estadounidenses; y de las 25 mayores, 12 son de la UE, 11 de Estados Unidos, 1 de Suiza y 1 de Japón.

La inversión directa extranjera (IDE) elige un determinado país motivada por tres razones principales: i) la búsqueda de la eficiencia en la producción, ii) la búsqueda de recursos naturales, y, iii) el acceso a los mercados locales y regionales; se

puede decir que la inversión europea cubrió en mayor o menor medida estas tres estrategias, aunque fue claramente la tercera, la de acceder a nuevos mercados locales o regionales, la que primó en la segunda mitad de la década de los noventa (ver tabla a continuación). Así, la mayor parte de la inversión europea de los noventa se interesó por el ‘acceso a los mercados nacionales o regionales’ a través de la compra de activos de empresas de América del Sur, en los subsectores de telecomunicaciones, electricidad, comercio minorista y servicios financieros. Contrariamente a esto, la inversión estadounidense definió una estrategia de ‘búsqueda de eficiencia’ invirtiendo en el sector manufacturero de México y América Central para competir más eficazmente en su propio mercado con las importaciones asiáticas de vehículos, aparatos eléctricos y prendas de vestir.

Cuadro 3. Estrategias de inversión de las empresas transnacionales por actividades económicas

Estrategias Sector	Búsqueda de eficiencia (principalmente aplicada por las inversiones de los Estados Unidos)	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso a mercados nacionales o regionales (principalmente aplicada por las inversiones de la Unión Europea)
Primario		<i>Petróleo/gas:</i> Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil. <i>Minerales:</i> Chile, Argentina y Perú.	
Manufacturas	<i>Automotriz:</i> México <i>Electrónica:</i> México y Cuenca del Caribe. <i>Confecciones:</i> Cuenca del Caribe y México.		<i>Automotriz:</i> MERCOSUR. <i>Agroindustria:</i> Argentina, Brasil y México. <i>Química:</i> Brasil <i>Cemento:</i> Colombia, República Dominicana y Venezuela.
Servicios			<i>Finanzas:</i> Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú. <i>Telecomunicaciones:</i> Brasil, Argentina, Chile y Perú. <i>Comercio minorista:</i> Brasil, Argentina, México y Chile. <i>Energía eléctrica:</i> Colombia, Brasil, Chile, Argentina y América Central. <i>Distribución de gas:</i> Argentina, Brasil, Chile y Colombia. <i>Turismo:</i> México, Cuenca del Caribe.

Adaptado de CEPAL

En general, las implicancias de las inversiones extranjeras en términos comerciales, vulnerabilidad externa, competitividad, y por sobre todo, especialización productiva de la economía receptora, varía de acuerdo a la estrategia adoptada. En el sector primario: como explotación de gas y petróleo y extracción de minerales, las empre-

sas transnacionales han introducido nuevos esquemas de organización empresarial, tecnología y capacitación de la mano de obra, lo que implica un importante avance tecnológico en estos sectores. El aporte de la inversión en este sector se mide, básicamente, por la generación de divisas y no por su capacidad de crear mayor valor agregado o el desarrollo de fuertes eslabonamientos sectoriales.

En el caso de las inversiones en el sector servicios, prima la estrategia de acceso al mercado local o al mercado ampliado (subregional). El aporte de estas actividades se mide esencialmente en términos de la competitividad sistémica que produce en la economía: tarifas de servicios públicos relativamente más competitivos, mayores niveles de cobertura de estos servicios, solidez del sistema financiero local, menor costo del dinero, entre otros factores; y no tanto en términos de competitividad internacional o mayor capacidad de exportación. Debido a su limitada contribución en las exportaciones (a excepción de las inversiones en el sector turismo) y a su gran demanda de importaciones (maquinaria, equipos, capitales, etc.), este proceso tiende a generar importante déficit en las cuentas externas.

El aporte en el sector manufacturero se da dentro de una estrategia mundial por la cual las empresas invierten fuera de sus países de origen para construir lo que se ha llamado un Sistema Internacional de Producción Integrado (SIPI), que aprovecha básicamente los menores costos y, en algunos casos, las facilidades de acceso a mercados ampliados o subregionales. Por lo general, este tipo de inversión conlleva, para la economía receptora, la creación de nuevos activos y no sólo la compra de los ya existentes, además, mejora de la competitividad internacional del país, ya que crece la capacidad exportadora de productos cada vez más elaborados, de mayor valor agregado y/o contenido tecnológico.

Cuadro 4. Especialización productiva por estrategia de IDE (por ciento de las exportaciones)

	América del Sur		México, CA y Caribe	
	1990	2000	1990	2000
Recursos naturales ¹⁾	44,8	44,2	31,3	14,5
Manufacturas basadas en recursos naturales ²⁾	27,8	26,6	15,3	8,9
Manufacturas no basadas en recursos naturales ³⁾	26,1	26,8	49,8	72,7
Baja tecnología ⁴⁾	10,5	8,4	12,9	18,3
Tecnología mediana ⁵⁾	13,6	13,3	26,1	32,6
Alta tecnología ⁶⁾	2,0	4,0	10,8	21,8
Otros ⁷⁾	1,4	2,3	3,5	3,8

¹⁾ Productos básicos de sencillo procesamiento.

²⁾ Productos agropecuarios, forestales, metales, petróleo, cemento, vidrio, etc.

³⁾ 4+5+6.

⁴⁾ Cluster textil y confecciones, productos de papel, acero, etc.

⁵⁾ Industria automotriz, procesamiento e ingeniería.

⁶⁾ Cluster electrónica, farmacéutica, turbinas, aviones e instrumentos.

⁷⁾ Otros grupos no clasificados.

Fuente: CEPAL, 2002a.

En resumen, según este esquema de análisis, la mayor parte de las inversiones europeas que arribaron a Sudamérica en los noventa pueden tipificarse como inversiones que no causaron impacto directo sobre la competitividad internacional pero contribuirán a mejorar la competitividad sistémica de la región. Algunas, sin embargo, principalmente las inversiones manufactureras de las décadas de los setenta

y ochenta siguen creando valor y algo de eslabonamientos. Todo lo contrario ocurrió en México, que consiguió grandes flujos de inversión de los Estados Unidos en el sector de la maquila y logró mejorar su competitividad internacional mediante al aumento de sus exportaciones, aunque existe un fuerte debate si esto se reflejó, efectivamente, en mayor bienestar en general.⁶ Lo concreto, en todo caso, es que mientras en América del Sur la especialización productiva continúa estando sesgada hacia la exportación de recursos naturales o productos manufactureros basados en ellas; México, Centroamérica y el Caribe experimentaron una radical transformación hacia productos de exportación manufactureros no basados en recursos naturales, incluso de mediana y alta tecnología

La especialización productiva y la calidad de las actividades económicas

La especialización productiva de las economías debe destacarse principalmente por dos razones. La primera, ligada con el desarrollo comercial, sostiene que la demanda mundial en los últimos 20 años presenta un claro sesgo a favor de los productos con mayor contenido tecnológico, en contra de los productos básicos. La segunda, más relacionada con teorías de crecimiento, sostiene que el comercio no favorece a todos los países, sino a aquellos que comercian y producen bienes con economías de escala, externalidades positivas, fuertes efectos sistémicos, acentuadas curvas de aprendizaje y fuertes eslabonamientos.

En lo que se refiere a la demanda mundial, se nota que en los últimos 20 años se ha tendido a consumir cada vez más aquellos productos con mayor contenido tecnológico en desmedro de los recursos naturales (BID 2001). Así por ejemplo, en 1980 sólo el 10,6 por ciento del comercio mundial estaba compuesto por productos de alta tecnología, mientras los productos primarios representaban el 25,6 por ciento. Para 1998 esta situación se revirtió totalmente, con lo cual los productos de alta tecnología participaban en el 22,3 por ciento del comercio mundial, mientras los productos primarios apenas llegaban a contribuir con el 15,1 por ciento.

Las repercusiones de producir y exportar bienes con mayor contenido de tecnología no sólo es trascendente porque la demanda mundial por estos productos es más dinámica, sino porque estas actividades cualitativamente resultan ser diferentes a las actividades con bajo contenido de tecnología. En otras palabras, la producción de algunos bienes puede generar beneficios adicionales en otros sectores gracias, en general, a su capacidad de generar externalidades positivas. Esto significa que el desarrollo económico no sólo se explica por el proceso de ahorro e inversión y el desarrollo tecnológico (esto último visto en términos neutros), sino también por la *calidad de las actividades económicas*, una dimensión olvidada en la teoría neoclásica.

Reinert (2002) desde una perspectiva dinámica y schumpeteriana argumenta que las actividades económicas son cualitativamente diferentes y que estas determinan el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos entre las naciones. Al respecto propone un 'índice de calidad' de las actividades económicas, donde las actividades de 'alta calidad' presentan rendimientos crecientes, competencia imperfecta, curvas de aprendizaje con pendientes pronunciadas, rápidos cambios tecnológicos, grandes inversiones en I&D, etc. Mientras las actividades de 'baja calidad' (*low quality jobs*) son aquellas que tienen rendimientos decrecientes, competencia perfecta, curvas de aprendizaje con pendientes planas, poco desarrollo tecnológico, baja inversión en I&D, etc. Concluye que las actuales economías in-

dustrializadas han elegido, de manera activa y consciente, las actividades de ‘alta calidad’, mientras las economías no industrializadas se han estancado en las actividades de ‘baja calidad’.

Según el estudio del BID ‘un país donde las exportaciones de contenido tecnológico medio y alto representan el 10 por ciento del PIB tiende a crecer entre 0,1 y 0,2 puntos porcentuales más que otro donde, a igualdad de otros factores, no se exportan bienes de este tipo’ (BID 2001, 55). Asimismo, el trabajo de Ros encuentra que ‘a igualdad de ingreso inicial y tasa de inversión, los países que se especializan en la exportación de manufacturas crecieron durante el período 1960-1990 a una tasa mayor que los exportadores de productos primarios’ (Ros 2001, 139).

De otro lado, desde una perspectiva no de especialización del comercio sino de especialización general de la economía, se encuentra que en el caso de la economía peruana de 1950-1997, por cada punto porcentual que crece la primarización, el consumo per cápita cae en 2,6 por ciento y los sueldos y salarios reales descienden en 5,4 por ciento y 7,4 por ciento respectivamente. Sin embargo, por cada punto porcentual adicional de la manufactura, el consumo per cápita se eleva en 4,2 por ciento y los sueldos y salarios reales se incrementan en 10,6 por ciento y 15,5 por ciento respectivamente (Roca y Simabuko 1999). En lo que se refiere al sector construcción, se estima un impacto positivo, aunque notoriamente inferior a los estimados para la industria. Los servicios son aparentemente neutros en relación a los ingresos y nivel de vida.

En conclusión, existe base teórica y evidencia empírica para afirmar que la especialización productiva, y por ende, la calidad de las actividades económicas observada en los noventa en América del Sur no es la más adecuada para desarrollar el país o elevar el nivel de vida de la población. De igual manera, el desarrollo económico de las últimas décadas confirma la necesidad de impulsar las exportaciones manufactureras con mayor valor agregado, contenido tecnológico y mano de obra calificada, tal como lo hicieron los países ‘ganadores’ del nuevo sistema de industrialización a nivel mundial.

¿Qué se puede hacer?

Tres líneas de acción podrían llevarse a cabo para revertir la situación poco favorable de los países sudamericanos en cuanto a su especialización productiva. La primera básicamente de corte comercial, la segunda promotora de inversiones de mayor calidad y la tercera de desarrollo de la competitividad de la economía. Obviamente estas tres áreas de acción no son independientes, se yuxtaponen en muchos aspectos, por lo que deben manejarse de manera coherente y coordinada.

Respecto a las políticas comerciales, los procesos de integración comercial y económica han sido claramente mecanismos bastante eficaces para promover las inversiones en actividades de mayor calidad.⁷ En este sentido, una primera medida debería ser el fortalecimiento de los procesos de integración comercial y económica de AL con la UE para atraer inversión directa extranjera con fines de exportación. Si bien la formación de bloques comerciales puede significar que se cree más comercio del que eventualmente se desviaría, las preferencias comerciales deben verse como una oportunidad temporal para que los países puedan aprovechar mejor las ventajas que les depara su ubicación.

Los dos mecanismos comerciales más importantes que la UE ha establecido con los países latinoamericanos son los Acuerdos de Libre Comercio, dirigidos a

los países con mayor desarrollo (México, Chile y MERCOSUR), y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), dirigido a los países de menor desarrollo.

Los acuerdos de libre comercio con México, Chile y el MERCOSUR no sólo modificarán el comercio bilateral entre cada una de estas economías y la UE, sino que también afectarán al resto de los países latinoamericanos a través del comercio intrarregional. Mientras el impacto sobre el comercio bilateral dependerá de la capacidad exportadora y el perfil importador de los países acordantes (UE y el país latinoamericano), el impacto sobre el comercio intrarregional es un tanto más complicado y difícil de predecir.⁸ De otro lado, sería interesante analizar si estos acuerdos bilaterales con la UE modificarán las estrategias de inversión de las empresas europeas afincadas en AL en el sector manufacturero de exportación; en otras palabras, si el flujo comercial desplazará el flujo de inversión o si, por el contrario, el comercio alentará las inversiones.⁹

En el caso del SGP, dirigido a los países de menor desarrollo económico de la región, este mecanismo contiene diversos puntos controversiales que sería adecuado modificar. Entre ellos destacan: i) el carácter unilateral y temporal del SGP, lo que impide desarrollar una estrategia de largo plazo, y, ii) su menor efectividad a medida que proliferan los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. No obstante, el elemento más debatible del SGP en términos de la especialización productiva es la llamada ‘modulación arancelaria’ en cuatro niveles. Este sistema arancelario mantiene el gravamen a los productos sensibles para la UE y desgrava totalmente a los no sensibles, medida que, en general, ha tendido a excluir del sistema a los productos con mayor valor agregado, como, por ejemplo, los productos textiles y otros. Esto implica, probablemente, que en el largo plazo sería más ventajoso para las economías latinoamericanas llegar a un acuerdo de libre comercio que mantenerse en el SGP. Estos acuerdos serían aún más beneficiosos para AL si la UE flexibiliza gradualmente y recíprocamente su política de protección a la agricultura y a la agroindustria europea, ya que el comercio de AL hacia Europa está actualmente limitado por estas prácticas.

En lo que se refiere a las políticas de inversión, es necesario implementar medidas que tiendan a desarrollar actividades de mayor calidad pero que también sean económicamente sustentables, es decir, que tengan viabilidad económica de mediano y largo plazo y no se sostengan en medidas de protección innecesarias o en un sistema de exoneraciones excesivas. Hasta el momento, la inversión europea en el sector manufacturero ha fluído a los países del Mercosur atraídos, esencialmente, por los acuerdos comerciales subregionales que brindan cierta protección frente a la competencia mundial (por ejemplo, industria automotriz, industria alimentaria e industria química). Estas industrias, sin embargo, no han desarrollado, a plenitud, su competitividad internacional (producir para exportar al mundo incluyendo la propia UE y los países desarrollados), sus eslabonamientos industriales ni su capacidad de propagación de valor sobre el resto de la economía local. Si bien se observa el desarrollo de algunos proveedores de partes y piezas locales, en gran medida se mantiene la estrategia de la cadena mundial del valor y la implantación geográfica dentro de la subregión – aprovechando las diferencias en costos, recursos, logística y mercados. Así, no existen muchos casos de empresas extranjeras que hayan construido significativos vínculos y eslabonamientos con empresas locales. De igual manera, tampoco participan de programas de difusión e intercambio de información, tecnología y conocimientos, y de la generación de *spillovers* sobre otras empresas locales.

No hay duda que – desde el punto de vista latinoamericano – una política de inversión que promueva la mejora de la calidad de las actividades económicas debería ofrecer incentivos que faciliten la creación de valor, la transmisión de información y conocimientos y el fomento de vinculaciones y eslabonamientos. En este sentido, por ejemplo, debería quizás cambiarse la práctica generalizada de exonerar de impuestos a todo tipo de exportaciones, por un esquema de incentivos que exonerare de impuestos solo a aquellas inversiones y exportaciones que sean capaces de añadir valor y propagar algún tipo de conocimiento e innovación al resto de la economía. De la misma forma, sería recomendable que la política de inversiones no se limite a promover la explotación de los recursos naturales y su encadenamiento con las actividades procesadoras y usuarias de estos recursos, sino que también promueva nuevas actividades económicas conexas, tanto actividades ‘horizontales’ (proveedores de servicios, soporte tecnológico, educación, etc.) como actividades ‘anteriores’ (proveedores de insumos, materias primas, etc.).

Esto es sumamente importante si se tiene en cuenta que el crecimiento basado únicamente en la explotación de recursos naturales no tiene viabilidad (por sus rendimientos decrecientes) si no se produce un traslado efectivo de recursos hacia actividades interrelacionadas que presenten rendimientos crecientes, externalidades positivas y acentuadas curvas de aprendizaje. Así, las ganancias de productividad que se generen en las nuevas actividades conexas estarían compensando, de alguna manera, el estancamiento o reducción de la productividad de la explotación primaria del recurso natural. Por lo tanto, las políticas para atraer inversión hacia AL deben procurar la constitución gradual no sólo de empresas extranjeras aisladas sino de *sistemas de producción* que se vayan haciendo cada vez más complejos y contribuyan más eficazmente a la creación de valor total.

En cuanto al fomento de la competitividad, y considerando las características de las inversiones europeas en América Latina, es esencial, en *primer lugar*, sacar el máximo beneficio de la competitividad sistémica y transformarla en competitividad internacional, es decir, generadora de divisas, empleo y valor agregado. Esto significa aprovechar las inversiones europeas ya establecidas en el sector no transable de la economía: servicios públicos, infraestructura, servicios financieros, comercio y otros, para fomentar políticas y sistemas regulatorios que hagan a estas inversiones y empresas más eficientes, y que a través de la reducción de sus precios aumenten la competitividad de todos los sectores de la actividad productiva. Por ejemplo, las políticas de regulación de los servicios públicos en Chile (agua, electricidad, teléfonos, etc.) han logrado a lo largo de los años reducir las tarifas que se cobran por estos servicios beneficiando a todas las actividades económicas – sin desincentivar la ganancia de las empresas extranjeras en estos sectores. En *segundo lugar*, se puede mejorar la competitividad aprovechando la presencia de las empresas europeas, por ejemplo, en el comercio minorista, lo que permitiría colocar en el exterior productos locales de éxito, convirtiéndose la empresa europea transnacional de servicios no transables, en una plataforma para las exportaciones de productos latinoamericanos de consumo masivo, como alimentos, textiles, productos químicos y farmacéuticos.

Obviamente la UE o empresas de la UE pueden también contribuir al crecimiento de la competitividad de AL a través de la inversión en capital humano, la adaptación de tecnologías, apoyo financiero, técnico, comercial entre otros. Al respecto, es interesante la experiencia de la Cooperación Europea a través del programa AL-INVEST que busca enlazar las pequeñas y microempresas de AL y Eu-

ropa con el objetivo de promover y facilitar las relaciones comerciales entre ambas regiones. Los mecanismos de este programa son variados, comprenden desde la creación de alianzas estratégicas y *joint venture* hasta la firma de acuerdos de distribución de productos, pasando por la transferencia tecnológica y el simple, pero siempre fructífero, intercambio de información.

Finalmente, es importante fomentar las vinculaciones de las empresas transnacionales europeas con proveedores locales para desarrollar *clusters*, con lo cual se buscaría sacar el máximo provecho a la inversión extranjera ya existente en el país que, por diversos motivos, se encuentra poco vinculada con las empresas locales. Tanto la empresa extranjera como la proveedora local y la economía en su conjunto saldrían beneficiadas al incentivarse la producción nacional, sustituirse importaciones y generarse un proceso de transferencia de conocimientos, tecnología, organización empresarial y otros (UNCTAD 2001 y 2002). En este caso, el principal papel del Estado sería suministrar información y facilitar los contactos entre las empresas, de modo de corregir ciertas carencias del mercado, como, por ejemplo, el déficit de información, de instituciones, de gremios, orientación profesional, entre otros.

* * *

Santiago Roca es Director de Investigación y Desarrollo de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN, Lima-Perú). <sroca@esan.edu.pe>
Luis Simabuko es Investigador Asociado de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN, Lima-Perú). <lsimabu@esan.edu.pe>

Notas

1. Artículo presentado en la mesa redonda: 'Europa y América Latina en la economía global: cómo intensificar sus relaciones económicas' organizado por el Istituto di Studi Latino-Americani (ISLA) de la Universidad Bocconi y el Comité Italiano Promotor Milano BID 2003 entre el 15 y el 16 de enero del 2003 en Milán, Italia.
2. Las exportaciones de AL crecieron entre 1 por ciento y 2 por ciento al año, mientras las importaciones lo hicieron entre 7 por ciento y 8 por ciento. En conjunto el comercio creció alrededor del 5 por ciento anual.
3. Los que sostienen que el desarrollo de la UE hacia Europa Central y Oriental no afectó a América Latina postulan que este no es un caso de desvío del comercio y de inversión, ya que AL y este grupo de países no participan o compiten en los mismos mercados (Nunnenkamp, 1998).
4. Para un análisis detallado de las características de la IDE de España, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Portugal, Holanda y Suiza (Vodusek, 2001)
5. Las siete principales empresas españolas invirtieron entre 1997 y el 2000 unos 77 mil millones de dólares en AL, lo que representa casi el 60 por ciento de la IDE de toda la UE de este periodo.
6. Los que sostienen que este cambio radical de las exportaciones de México no se reflejó en mayor bienestar sostienen que estas nuevas actividades manufactureras generan poco valor agregado, tienen pobres eslabonamientos sectoriales y tienen efectos sistémicos muy limitados sobre el resto de la economía, entre otros elementos.
7. El mayor crecimiento del comercio intrarregional en AL se debe a las mejoras en el acceso a mercados en la región propiciadas por las múltiples iniciativas de liberalización comercial, tanto unilaterales como regionales; a la relativa expansión y estabilidad macro; y a la ventaja de la proximidad geográfica. El comercio fronterizo, con acceso preferente y reducidos costos de transporte

son muchos más baratos y menos riesgosos que buscar una mayor penetración al distante y relativamente más protegido mercado de la UE. Además, el análisis de mercado, la comercialización y la promoción de exportaciones resultan más simples entre naciones vecinas que comparten idioma, hábitos de consumo y gustos.

8. Así, por ejemplo, un país sudamericano 'A' enfrenta una amenaza comercial de la UE en el mercado sudamericano 'B' en un determinado sector, cuando se cumplen dos condiciones (Aladi, 2002): i) la UE tiene una opción, esto es, una oportunidad comercial en 'B' y ii) el país 'A' exporta este producto al mercado 'B'. De este modo, y dado el futuro acuerdo comercial de 'B' con la UE, las amenazas comerciales ocurrirían en aquellos sectores en los cuales las exportaciones intrarregionales serían desplazadas por flujos originados en la UE.
9. En esta área, la discusión se fija en las características que debe reunir el proceso de integración para que promueva una especialización productiva más adecuada. Esto es, se discute si la integración comercial o económica debe ser entre países de similar desarrollo y si debe existir una secuencia, gradualidad o simetría en el proceso. Esta evaluación se complica si se considera no solo los efectos estáticos del proceso sino también los efectos dinámicos que la integración causa en la macroeconomía de los países (economías de escala, ganancia de eficiencia, reducción de costos), en la estrategia de las empresas transnacionales (mercados locales, subregionales o internacionales), en el comercio (creación o desviación) y en la inversión (primaria o manufacturera con eslabonamientos).

Bibliografía

- Aladi (2002) *Probable impacto que tendrían los acuerdos con la Unión Europea en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros con los países de Europa*, Secretaría General, ALADI/SEC/Estudio 149.
- BID (2002) *Número especial sobre las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con la Unión Europea*, Integración y Comercio en América, Nota Periódica, Mayo.
- (2001) *Competitividad, el motor del crecimiento: progreso económico social en América Latina, informe 2001*, Washington, DC: BID.
- CEPAL (2002a) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2001*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2002b) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, Santiago de Chile: CEPAL.
- FMI (2001) *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, DC: IMF.
- Nunnenkamp, P. (1998) 'Efectos para América Latina de la expansión de la Unión Europea', *Revista de la CEPAL* 64, Abril, pp. 111-27.
- Reinert, E. (2002) 'El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres: El subdesarrollo en un sistema schumpeteriano', *Cuadernos de Difusión*, No 12, Junio, Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, ESAN, pp. 7-36.
- Roca, S., y L. Simabuko (1999) 'Value and quality creation: natural resources, industrialization and standards of living in Peru 1950 to 1997', *Cuadernos de Difusión*, No 9-10, Diciembre, Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, ESAN, pp. 69-123.
- Ros, J. (2001) 'Política industrial, ventajas comparativas y crecimiento', *Revista de la CEPAL* 73, Abril, pp. 129-48.
- UNCTAD (2002) *Informe sobre las inversiones en el mundo 2002: Las empresas transnacionales y la competitividad de las exportaciones*, *Panorama general*, Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2001) *Informe sobre las inversiones en el mundo 2001, Objetivo: Fomentar las vinculaciones*, *Panorama general*, Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Vodusek, Z. (ed.) (2001) *Foreign Direct Investment in Latin America. The Role of European Investors*, BID.