



**El
financiamiento
de la
integración**

42

ENERO / MARZO
1995

CAPÍTULOS

Comité Editorial

Emb. Salvador Arriola
Secretario Permanente

Dr. Luis Alberto Rodríguez
Secretario Permanente Adjunto

Emb. Allan Wagner
Director de Desarrollo

Dra. Manuela Tortora
de Rangel
Directora de Relaciones
Económicas

Emb. Oscar De Rojas
Carlos Zaffore
Asesores Especiales

El Sistema Económico
Latinoamericano (SELA) es un
organismo regional de consulta,
coordinación, cooperación y
promoción económica y social
conjunta, integrado por 27
Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Zenaida Lugo
Marisa de Peyrano
Asistentes

Publicación trimestral de la Secretaría
Permanente del Sistema Económico
Latinoamericano (SELA)

Las opiniones expresadas en los
artículos firmados, incluidas las
colaboraciones de los propios
funcionarios de la Secretaría
Permanente del SELA, son las de los
autores y no reflejan necesariamente
los puntos de vistas del foro regional.

Capítulos del SELA puede
solicitarse a la Oficina de Difusión
y Comunicación

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacabto
Caracas, Venezuela
Teléfono: 905.52.08
Fax: 951.69.53
Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela

Suscripción

1 año, en Venezuela, 15 dólares
1 año, resto del mundo, 30 dólares
(Ambas incluyen envío por correo)

Diseño: COGRAF
Arte Final: Cecilia Zuvic
Impresión: Editorial Torino

Depósito Legal 83-0198

Editorial

Secretaría Permanente del SELA 7**La integración en América Latina y el Caribe:
de la protección a la apertura**

Secretaría Permanente del SELA 20**Apertura financiera, flujos de capital e integración**

Carlos Garatea Yori 34**Mecanismos de financiamiento del Comercio**

Alberto Otero Bosque 41**Los mecanismos de pago de ALADI**

Secretaría Permanente del SELA 51**Modalidades de financiamiento del comercio
intrarregional**

Enrique Vilatela 62**Creación de un Fondo Multilateral de Garantía
de Crédito a la Exportación**

Ministerio de Comercio y Turismo de España 68**Constitución de una Compañía Iberoamericana
de Seguro de Crédito a la Exportación**

Ignacio Basombrío 73**El papel de la banca de desarrollo en la
economía de América Latina**

Stephen Foley 83**La CAF en el ámbito financiero de la región andina**

Marius St. Rose 88**El papel del Banco de Desarrollo del Caribe en el
marco de la liberalización económica regional**

**Foro Permanente sobre los Aspectos Financieros
de la Integración Regional**

Secretaría Permanente del SELA 101

**Implicaciones del Acuerdo TRIPs en los países
de América Latina y el Caribe**

Secretaría Permanente del SELA 111

Los nuevos horizontes del MERCOSUR

Secretaría Permanente del SELA 119

Convergencia: la palabra mágica de la integración

Si es cierto que los indicadores suelen ser más elocuentes que las teorías económicas, bastan dos cifras para medir la profundidad de los cambios experimentados por la región en el último lustro. Por un lado, las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia otros países del continente crecieron 135 por ciento entre 1986 y el 92; por otro, de los seis mercados de valores más activos del mundo en 1991, cinco eran latinoamericanos.

Sin embargo, los sorprendentes resultados de las aperturas comercial y financiera aún no han sido plenamente explorados y aprovechados por los gobiernos, los banqueros y los empresarios de la región, como bien señalara el Secretario Permanente del SELA, Salvador Arriola, al advertir que «falta mucho por hacer a nivel del comercio y de las inversiones intraesquemas».

Con el objeto de iniciar un proceso permanente de identificación y aprovechamiento de las articulaciones que vinculan la apertura comercial y la apertura financiera, tanto al interior de los esquemas de integración como en relación con otras regiones, se llevó a cabo, en la sede del SELA, del 28 al 30 de noviembre de 1994, el Encuentro Regional de Instituciones Financieras y Entidades Bancarias.

El presente número de **Capítulos del SELA** recoge gran parte de las deliberaciones sostenidas en el Encuentro celebrado en Caracas, así como del documento que sirvió de base a las discusiones.

La sección Opinión se abre con un análisis de las características que adoptó la nueva etapa de la integración regional. El informe del SELA sobre el tema, abunda también en las implicaciones de la apertura financiera y los flujos de capital, en tanto que el Secretario General de ALIDE, Carlos Garatea Yori, se refiere a los mecanismos de financiamiento del comercio.

Este aspecto se enriquece con los aportes de ALADI, sobre cooperación monetaria y financiera que brinda la entidad, así como una serie de propuestas del SELA y de BANCOMEXT sobre financiamiento del comercio intrarregional. Por su parte, el Ministerio de Comercio de España presentó el proyecto de constitución de una Compañía Iberoamericana de Seguro de Crédito a la Exportación.

El papel de las instituciones financieras en los procesos de integración es analizado desde la triple óptica de la banca de desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Banco de Desarrollo del Caribe. Finalmente, en la sección Documentos se recogen las Principales Conclusiones del Encuentro de Instituciones Financieras y Entidades Bancarias.

El número 42 de **Capítulos** se complementa con un análisis de los efectos para la región del Acuerdo TRIPs y los habituales informes «Notas Estratégicas» que, en esta ocasión, estuvieron dedicados a evaluar, por un lado, los logros y potencialidades del MERCOSUR, y por otro, el difícil pero necesario proceso de convergencia entre los diferentes esquemas de integración regional.

La integración en América Latina y el Caribe: de la protección a la apertura

↔ *Secretaría Permanente del SELA*

El siguiente artículo reproduce el capítulo II del documento "Apertura Económica e Integración Regional; Mecanismos de apoyo al comercio e inversión en América Latina y el Caribe", presentado por la Secretaría Permanente del SELA en el Encuentro Regional de Instituciones Financieras y Entidades Bancarias, celebrado en la sede del organismo, en Caracas, del 28 al 30 de noviembre de 1994.

I. Introducción

Las políticas económicas nacionales de buena parte de los países de la región han cambiado de orientación durante los últimos años. En términos prácticos, esta nueva orientación se ha traducido en la apertura de las economías nacionales al comercio internacional, en la liberalización de los mercados financieros y en la adopción de programas de estabilización.

El nuevo enfoque de las políticas económicas nacionales significa un cambio radical en los conceptos en los que se basaron los esfuerzos de integración en la región durante las cuatro décadas precedentes (1950-1990). Durante ese período, la integración se concibió como complemento y culminación de políticas dirigidas a crear una base productiva propia en cada uno de los países. Este proceso se sustentaba en una protección de carácter colectivo, cuyo objeto era posibilitar el desarrollo económico.

Parte de las dificultades que experimentaron los esfuerzos de integración puede explicarse por su relación con respecto a los objetivos de las políticas nacionales, pues en los esquemas de integración se debía tomar en cuenta las necesidades de protección de los sectores productivos domésticos: en el caso de los países menos avanzados, para protegerlos de la competencia proveniente de la

región, y en el caso de los países más avanzados, para evitar la competencia extrarregional que pudiera presentarse de manera indirecta bajo la forma de empresas transnacionales revestidas del carácter de empresas nacionales de otros países del área.

Por ello, el sistema de negociaciones resultó engorroso y casuístico y, en consecuencia, después del impulso inicial, sólo se pudo avanzar satisfactoriamente cuando se abordaban los casos de corrientes de comercio ya existentes o de posibilidades de intercambio improbables.

Durante décadas, el obstáculo más evidente para la integración económica de América Latina y el Caribe fueron las barreras arancelarias y para-arancelarias al comercio recíproco. Por ello mismo, los esquemas de integración se centraron en la reducción de tales barreras entre sus países miembros. El éxito en este empeño, sin embargo, fue limitado, ya que las políticas nacionales de promoción industrial se basaban en la protección que otorgaban los altos niveles arancelarios.

La tensión entre los objetivos nacionales y los objetivos comunes llevó a que se diseñaran soluciones originales tales como el trato preferencial a los países de menor desarrollo relativo y la conformación de áreas de integración más acelerada. Sin embargo, la divergencia de intereses provocada por el diferente grado de desarrollo frustró la aspiración de avanzar hacia un Mercado Común.

Las políticas de promoción de capacidades productivas de carácter nacional llevaron también a que surgiera una preocupación sobre la posibilidad de que la integración se realizara para beneficio de las grandes empresas transnacionales.

Desde otro punto de vista, **el hecho de que las crisis generalizadas de balanza de pagos de los años ochenta provocaran incumplimientos masivos de los compromisos adquiridos muestra que los objetivos de la integración no habían sido incorporados plenamente a las estrategias económicas nacionales.**

II. Regionalismo abierto

Las políticas adoptadas en años recientes implican un enfoque diferente. El énfasis se ha trasladado a la modernización del aparato existente, a su capacidad para competir en los mercados internacionales y al mantenimiento de

condiciones de estabilidad. Dentro del nuevo enfoque, la protección nacional y la protección colectiva se tienden a considerar como nocivas, en cuanto introducen un sesgo anti exportador. En la medida en que este nuevo enfoque ha sido incorporado en las políticas nacionales y se trata más de un hecho a ser tomado en consideración que de un asunto a discutir, se hizo necesario un replanteamiento de los procesos de integración.

La CEPAL ha denominado a esta nueva aproximación "regionalismo abierto". La define como el "proceso que surge de conciliar (...) la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general".¹

El replanteamiento de la integración económica latinoamericana y caribeña ha debido tomar en cuenta la adopción de nuevos cursos de acción. En primer lugar, la apertura a los mercados internacionales de las economías nacionales: las políticas de apertura comercial adoptadas en años recientes condujeron a la reducción de los niveles arancelarios y a la eliminación de muchas barreras para-arancelarias, tanto con respecto a los países latinoamericanos como en relación a terceros. (Ver cuadro No. 1). Esto, a su vez, condujo a que los márgenes de preferencia en el intercambio comercial perdieran significación, pero permitió también que fuera políticamente más fácil otorgarlos. Por ello, se han podido reactivar los programas de desgravación y han proliferado los acuerdos de libre comercio. (Ver cuadro No. 2). Como resultado, el obstáculo de la protección arancelaria es cada vez menor.

Sin embargo, no se puede dejar de lado la observación hecha en un estudio del SELA, según la cual "hay un creciente problema de convergencia entre los compromisos asumidos por los países miembros en distintos acuerdos de liberalización del comercio". A lo que agrega: "De hecho, un escenario de convergencia natural de los distintos esquemas o de armonización deliberada de los compromisos entre ellos es improbable en las condiciones actuales".²

Una posible explicación de la nueva conducta de los países de la región sería que un número apreciable de ellos, logró crear durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial una capacidad productiva que les permite estar presentes en los mercados internacionales con una

oferta diversificada. Esto ha tenido como consecuencia un menor temor a la competencia externa. Además, ha conducido a reparar en el sesgo anti-exportador que significa una protección excesiva.

Al respecto Felipe Pazos observa lo siguiente: "entre 1965 y 1986 las exportaciones de manufacturas se han multiplicado 10, 15, 20 veces o más, lo que indica que estamos en una situación enteramente nueva en la que podemos bajar nuestros aranceles sin temor a las importaciones de las naciones industriales ni, aún menos, a las procedentes de otros países de América Latina. La liberalización no dará al traste con la integración, porque en la nueva situación de ventaja competitiva, nuestros países no temerán importar de los países vecinos aquellos artículos que éstos pueden producir mejor, ya que tendrán confianza en que podrán exportarle otros, en que la ventaja esté de su lado". Y enfatiza: "la liberalización no dará al traste con la integración, sino que vendrá acompañada por una rápida intensificación de ésta, porque la liberalización ha sido aceptada por los empresarios latinoamericanos debido a su recién ganada confianza en su capacidad competitiva, y esta recién ganada confianza será el gran motor del próximo florecimiento de la integración".³

Además de la liberalización comercial, la liberalización de los mercados financieros ha sido otra evolución significativa para los esfuerzos de integración. En la medida en que tales procesos pueden significar una contribución para la estabilidad macroeconómica y para el desmantelamiento de barreras al intercambio se podrían considerar como un aporte positivo. Pero en la mayoría de los casos esto no ha sucedido, pues las reformas han desembocado a menudo en crisis financieras.

Sin embargo, se podría pensar que, una vez superada la crisis, se obtiene un sistema financiero que permite una mayor estabilidad para el crecimiento futuro y que las dificultades son inherentes a un proceso de transformación estructural, pero todavía no existe una experiencia suficiente que pueda validar tal afirmación. En todo caso, como los procesos de liberalización financiera se han llevado a cabo en oportunidades y ritmos diferentes, y aún no se ha realizado en algunos países, sus posibles efectos sobre el proceso de integración se sentirán plenamente sólo cuando las reformas se hayan consolidado.

La estabilización macroeconómica presenta caracte-

rísticas similares, pues si bien se trata de un requisito indispensable para la continuidad y consolidación de los procesos de integración, el grado de avance diferente que ha presentado entre los países de la región hace que durante la etapa de transición hacia una estabilidad generalizada se creen dificultades, por ejemplo, por los cambios bruscos de paridad entre las monedas nacionales.

Una incógnita adicional que se presenta en relación a los programas de estabilización se refiere a su propia continuidad, debido a que surgieron en circunstancias particulares, su adopción no fue totalmente voluntaria y, por ende su continuidad depende del éxito que puedan alcanzar. La experiencia previa de inflación o hiperinflación permitió que se aceptaran los sacrificios que implicaban los planes de estabilización.

Otra característica de las nuevas políticas económicas es la apertura al capital extranjero. Este punto de vista significa un cambio profundo en la concepción de la integración latinoamericana, pues abandona la importancia que se le atribuía al liderazgo de los propios latinoamericanos y caribeños en el proceso de integración y de desarrollo económico.

El tratamiento de la inversión extranjera en términos similares a los de los capitales nacionales podría llevar a que las empresas transnacionales dominen el mercado ampliado en sectores de importancia, desplazando a las empresas nacionales. Esto, al parecer, no causa mayor preocupación a quienes preconizan las nuevas orientaciones de política.

Un efecto secundario de este escenario pudiera ser que las empresas transnacionales concentren sus actividades regionales en uno o unos pocos países que les resulten más atractivos. Esto significaría que los beneficios de la integración se repartirían inequitativamente entre países, probablemente en beneficio de los de mayor desarrollo relativo.

El problema inmediato de la inversión extranjera no radica, sin embargo, en la inversión directa, sino en que ésta ha tendido a realizarse de preferencia como inversión financiera, lo que si bien permite financiar los déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos crea problemas relacionados con su transitoriedad y su efecto sobre los agregados monetarios.

Debido a las dificultades que ha encontrado la integración latinoamericana y al cambio que ha tenido lugar en la

Cuadro No. 1
América Latina
Aranceles antes y después de la reforma

	Aranceles promedio no ponderados	
	Antes	Después
Argentina (1987-1991)	42	15
Bolivia (1985-1991)	12	8
Brasil (1987-1992)	51	21
Chile (1984-1991)	35	11
Colombia (1984-1992)	61	12
Costa Rica (1985-1992)	53	15
Ecuador (1989-1992)	37	18
Guatemala (1985-1992)	50	15
Honduras (1985-1992)	41	15
Jamaica (1981-1991)	n.d.	20
México (1985-1990)	24	13
Paraguay (1988-1991)	n.d.	16
Perú (1988-1992)	n.d.	17
Trinidad (1989-1991)	n.d.	41
Uruguay (1987-1992)	32	18
Venezuela (1989-1991)	37	19

Fuente: Asad Alam y Sarath Rajapallirana "Trade Policy Reform in Latin America and the Caribbean in the 1980s" World Bank, WPS 1104, 1993.

orientación de las políticas económicas de los países de la región, se ha propuesto **un modelo de integración hacia afuera que se contrapone al de integración hacia dentro, al cual se aspiró hasta fecha reciente.**

Dicho modelo se basaría en la capacidad que pudiera tener la región para **explotar mercados externos** en vez del enfoque tradicional basado en las potencialidades del mercado regional. Ha sido descrito de la siguiente manera: "consiste en buscar sistemáticamente todas las formas posibles de cooperación para conquistar mercados externos, resolver problemas financieros, avanzar en el campo tecnológico, aprovechar las economías de escala, unir nuestras capacidades de compras y de ventas externas, a fin de enfrentarnos, unidos, a los grandes bloques económicos cuya formación ya está en marcha".⁴

Tal enfoque pudiera ser promisorio aunque presenta grandes desafíos. Estos últimos pudieran parangonarse a los que presentó, sin que se tuviera éxito en enfrentarlos, la

Cuadro No. 2
Hemisferio Occidental
Tratados Comerciales

Acuerdos Multilaterales		
	Fecha de Suscripción	Estados Miembros
ALADI	1980	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
Pacto Andino	1969	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
Mercado Común Centroamericano	1960	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua
CARICOM	1973	Antigua-Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts-Nevis, St. Vincent-Grenadines, St. Lucia, Trinidad-Tobago.
MERCOSUR	1991	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.
G-3	1991	Colombia, México, Venezuela.
México-Centroamérica	1991	
Venezuela-CARICOM	1992	
TLCAN (NAFTA)	1993	Canadá, Estados Unidos, México.
Colombia-CARICOM	1994	
ACUERDOS BILATERALES		
México-Chile	1991	
Colombia-Venezuela	1991	
Colombia-Chile	1991	
Chile-Venezuela	1993	
México-Costa Rica	1993	
Chile-Argentina	1993	
ACUERDOS PREFERENCIALES		
Andinos-EUA	1981	Estados Unidos, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú.
Iniciativa de la Cuenca del Caribe	1983	Estados Unidos y Países del Caribe.

Fuente: Cifras tomadas de Naim, Moisés, Towards free trade in the Americas: building blocks, stumbling blocks and entry fees, Washington, D.C. 1994.

Programación Industrial Conjunta del Pacto Andino, pues supone decisiones de inversión compartidas y una solución al problema de la distribución por países de los beneficios de la integración.

La integración hacia fuera también es promisoría en cuanto puede hacerse compatible con la integración hacia dentro, pues la capacidad de competir en los mercados internacionales puede dinamizar el comercio intrarregional, que se ha incrementado a 21% en las exportaciones de mercancías en 1993 con respecto al 14% en 1986. El comercio intralatinoamericano se ha convertido en una fuerza motora de la inversión y una vía para incrementar las exportaciones de la región⁵.

III. Los modelos de integración

Cualquiera sea el modelo que se adopte, existe un elemento adicional que abona en favor de la integración latinoamericana, al cual podríamos llamar la integración natural. Esta consiste en que las economías que ocupan un mismo espacio geográfico tienden a integrarse en la medida en que se desarrollan, a menos que existan obstáculos que se lo impidan.

En el pasado tales obstáculos han sido de carácter geográfico, histórico, político y económico. En tiempos más recientes han estado ligados al estímulo al crecimiento de las economías nacionales mediante estrategias que las cerraban parcialmente. Esto permitió, en muchos casos, el avance en la industrialización. Pero cuando este enfoque comenzó a presentar insuficiencias, la inestabilidad generalizada de las economías nacionales dificultó los esfuerzos de integración que se habían concebido como una vía de estímulo ulterior al desarrollo.

Estos obstáculos pueden ser superados, y en la medida en que lo sean, pudieran dar lugar a una integración espontánea, pues ya existen medios de comunicación, sistemas políticos y capacidades productivas susceptibles de entrelazarse entre sí. Un movimiento en este sentido es particularmente notorio en varias zonas fronterizas.

En un ambiente estable de negocios, el intercambio y el entrecruzamiento de inversiones darían un estímulo importante a la integración de las economías. Por ello, la remoción de obstáculos para la integración y el establecimiento de mecanismos habituales de comercio pudiera tener tanta

importancia como el diseño de esquemas globales de las relaciones económicas entre los países.

El análisis anterior nos permite distinguir entre una actitud hacia la integración que podríamos llamar voluntarista y otra que pudiera denominarse facilitadora.

La primera, que predominó en las etapas iniciales del proceso de integración, puede ligarse al diseño de esquemas institucionales y a las demostraciones de voluntad política mediante acuerdos ambiciosos a nivel gubernamental. Los avances alcanzados, y la creciente complejidad de los problemas, mostraron que la voluntad política - aun en el caso de que existiera - no era suficiente. Sin embargo, es necesaria en las áreas en las cuales se intentan nuevos esquemas de integración, como lo muestra la experiencia de MERCOSUR.

A la actitud voluntarista con respecto a la integración podría contraponérsele una actitud facilitadora que consiste en identificar, en el desarrollo de las economías nacionales y en las políticas que siguen sus autoridades, aquellos campos y factores que pueden dar impulso a la integración y estimular su acción.

En una situación como la actual, en la cual los países disponen de ofertas exportables diversificadas y en la que las barreras de protección tienden a ser desmanteladas, la facilitación de las relaciones económicas, incluyendo las inversiones conjuntas, puede transformarse en un elemento necesario para inducir nuevos vínculos y corrientes de comercio. No se trataría en este caso de invocar la voluntad política sino más bien de desarrollar la pericia comercial necesaria para identificar las áreas potenciales de intercambio y establecer o agilizar los mecanismos que permitan llevarlas a realidad.

Cualquiera sea el enfoque que se adopte o la actitud que se tenga, **la integración se hace sumamente difícil si se desenvuelve en un ambiente de inestabilidad**, pues los traumas que afectan a una o más economías nacionales tienden a propagarse al resto de los países involucrados.

Sin desestimar la inestabilidad política, deben señalarse los efectos deletéreos de la inestabilidad económica. La inflación y la hiperinflación anulan los estímulos que puedan crearse al intercambio intrarregional, bien sea por medio de acuerdos voluntaristas de integración o medidas facilitadoras. Además, la divergencia en el comportamiento de las economías nacionales obliga a menudo a adoptar medidas

en resguardo de las economías nacionales que cierran los canales que han sido abiertos para otorgar mayor fluidez a las relaciones económicas. La estabilidad macroeconómica y el mantenimiento de tasas de inflación dentro de límites manejables son un requisito indispensable para el avance de cualquier forma de integración. Constituyen también un punto de encuentro donde coinciden plenamente los intereses de la integración con los intereses nacionales. Además, el próximo tema inevitable de la agenda de la integración - la armonización de políticas fiscales y monetarias - sólo podrá ser abordado si se parte de una base común mínima de estabilidad de las economías nacionales.

La armonización de políticas constituye también un punto intermedio entre el voluntarismo y la facilitación. Sin ella, los regímenes legales de integración están condenados a la ineficacia. Pero también la agilización y creación de canales de comercialización y de esfuerzos de inversión conjunta estarían condenados a la irrelevancia.

La conjunción de políticas de apertura y liberalización podría llevar a la consideración de que la integración misma es innecesaria, pues podría ser reemplazada por una inserción cabal en el mercado internacional o en un bloque regional de mayores dimensiones.

Sin embargo, las imperfecciones de los mercados internacionales dificultan una apertura unilateral total de las economías. Las prácticas proteccionistas -arancelarias y para-arancelarias- siguen existiendo y una de las pocas defensas contra ellas son las medidas propias de protección. La tendencia a la conformación de grandes bloques comerciales significa la imposición de barreras entre ellos que normalmente afectan a terceros países. De tal manera que, aún en el caso de que se tenga una convicción sin dudas sobre las bondades del libre comercio, habría que esperar a que éste exista efectivamente para incorporarse a él.

Por ello resulta difícil pensar en un desmantelamiento total de los aranceles. Una vez que éstos existen, es posible otorgar márgenes de preferencia dentro de acuerdos de integración -en concordancia con las reglas del GATT- que traigan aparejadas concesiones recíprocas por parte de los países beneficiarios. En este sentido, los tratados de libre comercio constituyen una contribución -pero sólo un primer paso- para la integración.

La CEPAL afirma que los procesos de integración no

contradican la orientación hacia una economía competitiva y serían más bien "los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios". Pero argumenta, además, que si se materializa "el riesgo de que la configuración de bloques económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado (...) la integración sigue teniendo sentido, esta vez como mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor".⁶

Una alternativa a la creación de un bloque de comercio latinoamericano sería la incorporación de los países a un bloque de comercio más amplio. Por ello merecen particular mención los acuerdos de libre comercio con países de fuera de la región. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte han creado una relación especial de México y los países del Caribe con los Estados Unidos de América. Gobiernos de otras naciones -como Chile, Colombia, Argentina y Venezuela- han expresado explícitamente su interés por participar en esquemas similares.

En este contexto, se ha planteado lo que ya ha sido denominado la **Integración Hemisférica o la Integración de las Américas, que es algo conceptualmente distinto a la integración de América Latina y el Caribe.**

Para evaluar su posible conveniencia habría que preguntarse si los intereses de los Estados Unidos de América son convergentes o divergentes de los de los países de América Latina. Al respecto, el precedente mexicano del Tratado de Libre Comercio de América del Norte representa solamente una ayuda parcial, pues aunque para la mayoría de los países latinoamericanos los Estados Unidos son el mayor socio comercial, en ningún caso se da la estrecha relación en todos los órdenes económicos que mantiene México con ese país. Por ello se ha podido decir que el TLCAN es en buena medida una formalización de nexos económicos ya existentes.

Todavía no se conoce el alcance de los posibles nuevos acuerdos con los Estados Unidos de América, aunque parece suficientemente claro que éstos exigirán la adopción y mantenimiento de políticas de mercado y apertura a la inversión.

Uno de los asuntos cruciales por dilucidar es si se adoptará un enfoque multilateral o se suscribirán acuerdos

separados con diferentes países. La consideración caso a caso de acuerdos comerciales para cada país significa que países con limitada capacidad de negociación deberán llegar a acuerdos separados con la mayor potencia económica del mundo. La discrecionalidad que se ha reservado el gobierno norteamericano para señalar quienes tienen opción de negociar, y en qué oportunidad, coloca a la mayoría de los países de la región en la incómoda posición de verse obligados a aceptar las condiciones que puedan imponérseles, y nada asegura que ellos se concederían entre sí las mismas condiciones que otorguen a los Estados Unidos de América. En este sentido, el enfoque bilateral podría significar un retroceso a los tratados de comercio de los años treinta y una disminución de las posibilidades de integración latinoamericana y caribeña.

En el caso relativamente más favorable de que se trate de un acuerdo multilateral al cual se fueran incorporando progresivamente los países del área las desventajas son considerables, pues para cada país el acuerdo multilateral sería un hecho cumplido sobre el cual tendría escasa capacidad de negociación. Además, durante el interregno en el cual su solicitud sea considerada pudiera producirse un aislamiento comercial y se perdería ventaja competitiva ante aquellos países que ya se han incorporado. Si la incorporación de nuevos países no se realiza en un tiempo prudencial se crearían asimetrías en las relaciones de los países de la región que dificultarían la integración entre ellos.

Por las razones anteriores, entre otras, parecería que las alternativas sugeridas hasta la fecha para la conformación de un bloque comercial hemisférico no están claras. Se espera que algunas de estas incertidumbres puedan ser despejadas en la Cumbre Hemisférica que ha sido convocada para realizarse en Miami, Florida, en diciembre de 1994.⁷

Notas

1. CEPAL, *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.

2. Secretaría Permanente del SELA, *La nueva etapa de la Integración Latinoamericana*,

Sela-Fondo de Cultura Económica, Caracas, México 1991, pag. 104.

3. Pazos, Felipe,

Medio Siglo de Política Económica Latinoamericana, Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Caracas, 1991, Tomo I, pag. 397.

4. Massad, Carlos, *Integración: Una nueva estrategia*, en "Banca Central en América Latina".

Tomo I. *Los aspectos internacionales.*

CEMLA, México, 1990.

5. Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, agosto 1994, p. 39.

6. CEPAL, *El regionalismo abierto de América Latina y el Caribe*, Santiago de

Chile, 1994.

7. Ver Secretaría Permanente del SELA, *La Cumbre Hemisférica de Miami: Comentarios a la agenda propuesta por Estados Unidos*, Río de Janeiro, Brasil, 9-10 de septiembre de 1994.

Apertura financiera, flujos de capital e integración

❖ *Secretaría Permanente del SELA*

El siguiente artículo es una versión resumida del capítulo 4 del documento "Apertura Económica e Integración Regional: Mecanismos financieros de apoyo al comercio e inversión en América Latina y el Caribe", presentado por la Secretaría del SELA en el Encuentro Regional de Instituciones Financieras y Entidades Bancarias, celebrado en la sede del organismo, en Caracas, del 28 al 30 de noviembre de 1994.

En el marco de la política de apertura económica, se considera que, la reforma y liberalización de los sistemas financieros es una de las herramientas fundamentales para el incremento del ahorro interno, para la asignación eficiente de recursos y para el aumento en las tasas de inversión. También se ha planteado que dicha reforma representa una contribución importante a los esfuerzos de estabilización. A esto se agrega que la liberalización financiera sería un requisito para la inserción de las economías nacionales en la economía internacional, a lo que podría añadirse que una reforma generalizada en el continente significaría una aproximación entre los sistemas nacionales que pudiera contribuir a los propósitos de la integración.

I. La reforma de los sectores financieros

Sobre la base de estas consideraciones, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se ha intentado llevar a la práctica la reforma de los sistemas financieros. En su instrumentación, sin embargo, se ha experimentado un proceso similar al que presentaron los planes de estabilización. **En una primera etapa la reforma ha provocado desequilibrios o ha hecho aflorar los ya existentes, lo que ha determinado que se reduzca su alcance o se abandone el intento, pero en algunos de los países, en**

los que se ha persistido en el esfuerzo, se han obtenido resultados compatibles con los esperados.

Las reformas de los sistemas financieros que han llevado a cabo los países de la región han procurado, en términos generales, ampliar la capacidad operativa de los bancos mediante la supresión de regulaciones obstructivas, tratando de balancear las reformas en este sentido con el fortalecimiento y modernización de los correspondientes aparatos de supervisión. Las reformas han buscado que los sistemas financieros alcancen el mayor grado de eficiencia posible, por medio de la adaptación del sector financiero a la apertura de la economía en su conjunto.

Asimismo, otras características básicas se han reflejado en las reformas del sector financiero:

- reducción (o eliminación) de la intervención gubernamental en el manejo de la política monetaria;
- estrechamente ligado a lo anterior, autonomía del Banco Central, a efecto de evitar distorsiones de índole política en las decisiones estrictamente monetarias;
- sinceración de las tasas de cambio y de interés, evitando controles gubernamentales equivalentes a subsidios;
- fortalecimiento de las regulaciones y mecanismos de supervisión de la actividad cambiaria;
- facilitación de la captación e inversión productiva del ahorro interno y de los capitales extranjeros; y
- apertura a la inversión extranjera.

El Banco Mundial ha destacado la relación entre el entorno económico y el resultado de los esfuerzos de reforma. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1989, dedicado al tema Desarrollo y Sistemas Financieros sostiene lo siguiente: "La lección más clara es que las reformas llevadas a cabo en un marco de inestabilidad económica pueden hacer peor esa inestabilidad". Con respecto a la experiencia de nuestra región afirma: "Las crisis financieras de los países del Cono Sur fueron causadas por problemas domésticos macro y micro económicos y por "shocks" externos. Dentro de un período breve las empresas enfrentaron cambios rápidos en los precios relativos, una caída en las ventas internas, incrementos agudos en las tasas de interés, una devaluación mayor de la moneda y la paralización brusca del crédito externo. Los problemas más grandes empezaron en los sectores reales de la economía, pero los esfuerzos para liberalizar el sector financiero contribuyeron sin lugar a duda a la inestabilidad resultante".¹ En el

mismo sentido se ha llegado a afirmar que "un asunto que puede considerarse como absolutamente esencial para la reforma financiera es el logro de la estabilidad de precios".²

Otro informe publicado por el Banco Mundial titulado *Los sistemas bancarios de América Latina en los años ochenta* atribuye a cuatro causas básicas las crisis de los sistemas financieros durante esa década. Estas serían: "(i) la inestabilidad macroeconómica, derivada en muchos casos de políticas económicas y financieras erróneas seguidas por los gobiernos, (ii) mala administración, (iii) fraude; y (iv) quiebras bancarias en otros países que afectaron a bancos locales que eran subsidiarios o sucursales en el extranjero de los bancos quebrados". A lo que añade: "la mala administración y el fraude fueron posibles debido a la débil supervisión bancaria y a la pobreza de las normas preventivas".³

Sin poner en duda estos factores se debe agregar a ellos la liberalización de la economía, incluyendo las altas tasas reales de interés y la reforma de los sistemas financieros. Además parece exagerado atribuir la mayor responsabilidad de la inestabilidad a las políticas gubernamentales. Durante finales de los setenta y en la década de los ochenta se presentó una serie de factores generadores de inestabilidad que no estaban ni podían estar bajo el control de los gobiernos nacionales. Entre ellos destacan las altas tasas de interés internacionales, el deterioro de los términos de intercambio, la fluctuación errática de los precios de algunas materias primas estratégicas, como el petróleo, y la interrupción de los flujos financieros internacionales. También cabe subrayar el problema planteado por el pago de la deuda privada externa, que estuvo presente en casi todas las crisis bancarias. Tales hechos afectaron negativamente a países que tenían los más diversos regímenes y políticas. En este contexto, es posible discutir si las políticas adoptadas frente a los factores desestabilizadores fueron o no adecuadas, pero es poco equilibrado atribuir la inestabilidad a esas políticas.

II. Los flujos de capital

Uno de los objetivos explícitos de las reformas de los sistemas financieros era generar ahorro interno. Esto se consideraba especialmente importante a partir de la experiencia de los años ochenta, debido a la expectativa de que

las fuentes de financiamiento externo parecían agotadas. **Paradójicamente, el resultado de las nuevas políticas ha sido un incremento de los flujos de capital externo sin que haya habido un incremento significativo del ahorro interno.**

En efecto, mientras el ahorro interno en América Latina promedió un 24.2% como porcentaje del Producto Interno Bruto en el período 1983-1990, a partir de 1990 se ha venido reduciendo hasta llegar a 22.4% del PIB en 1992. Este comportamiento concuerda con una afirmación realizada algunos años antes sobre la relación entre las reformas financieras y el ahorro según la cual: "Las reformas financieras buscaban aumentar el ahorro en cantidad y calidad. Sin embargo, el ahorro -entendido como ingreso que no se consume- ha estado lejos de comportarse en la forma esperada. El fuerte aumento de los activos financieros (a veces equivocadamente llamados "ahorros financieros") no ha estado asociado a un aumento comparable del ahorro real" (ver cuadro No. 1). Por otra parte, las tasas de inversión han mostrado cierto repunte, pero "la mayoría de los países aún exhibe coeficientes de inversión significativamente inferiores a los alcanzados antes de la crisis."⁵

Por el contrario, el ingreso de capitales ha mostrado un incremento espectacular. **En el período 1990-1993 la corriente de capitales hacia la región alcanzó un promedio anual de US \$44.000 millones.** En 1992 la afluencia neta ascendió a 62.000 millones de dólares y para 1993 se ha estimado en 55.000 millones. Esto contrasta con la escasez del financiamiento externo a la región durante casi toda la década de los ochenta. Durante el período 1983-1989, por ejemplo, la entrada neta de capitales fue, en promedio, de sólo US \$8.000 millones por año (ver cuadro No. 2).

Desde 1991 la transferencia neta de recursos a la región se ha vuelto positiva, luego de las notables transferencias netas negativas que caracterizaron a la década de los ochenta.

Debe destacarse la **concentración de estos flujos en unos pocos países.** Al respecto, señala la CEPAL "aunque el flujo de capital externo es generalizado, México continúa siendo el país de mayor atracción y recibe más de la mitad del total regional, seguido por Argentina, que capta un sexto de ese total".⁶

También es notable el hecho de que **más de la mitad de**

Cuadro No. 1
América Latina: ahorro interno e inversión
 % del PIB a partir de cifras en dólares de 1980

	Ahorro	Inversión
1976-1979	23,9	24,1
1980-1981	23,0	24,4
1982	22,8	20,4
1983-1989	24,2	17,0
1990	23,4	15,4
1991	22,8	16,6
1992	22,4	17,7

Fuente: CEPAL. *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial.*

Cuadro No. 2
América Latina y el Caribe. Movimiento neto de capitales
 (Millones de dólares)

1974-1976	14.956
1977-1981	29.437
1981	40.514
1982	21.107
1983-1989	8.424
1990	21.576
1991	39.356
1992	61.973(*)
1993	54.605(*)

(*) Cifras preliminares.

(**) Estimado.

Fuente: CEPAL. *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial.*

los nuevos flujos está representada por capital de corto plazo e inversión en cartera, y que en algunos países los ingresos provenientes de las privatizaciones de empresas públicas -que no son recurrentes- tienen significación. Sobre esta base se ha expresado la preocupación de que estos flujos de capital encierran potencialmente un **importante grado de volatilidad**.

Los resultados anteriores obedecen en forma importante a factores externos a la región. Las altas tasas de interés reales en la mayoría de los países de América Latina y el

Caribe han tenido, sin duda, una incidencia importante en la reactivación de los flujos de capital. Asimismo, ha resultado favorable la percepción positiva en los mercados internacionales sobre las perspectivas económicas de algunos países que han generado los programas de ajuste estructural. Pero tanto o más importantes han sido los bajos rendimientos en los mercados financieros internacionales y las reducidas oportunidades de inversión en los países industrializados.

Al respecto, la CEPAL comenta lo siguiente: "Se sabe que las reformas estructurales de las economías latinoamericanas y las altas tasas de interés internas no son fenómenos totalmente nuevos; en mayor o menor grado han estado presentes desde mediados de los años ochenta. En cambio, las bruscas variaciones de dos factores determinantes de la rentabilidad financiera en los países del hemisferio norte (tasas de interés bajas y menor crecimiento económico) son acontecimientos recientes que más o menos coinciden con el renovado vigor de los flujos de capital externo".⁷

Esta percepción concuerda con una interpretación histórica que vincula el problema de la deuda a ciclos crediticios. Según ella, "el patrón de estos ciclos de préstamos no ha sido circunstancial sino que ha sido resultado de la interacción entre los ciclos económicos de las naciones capitalistas más avanzadas y los procesos de cambio en América Latina". Al respecto se explica que el concepto de ciclo crediticio "incluye dos etapas: el del auge de los empréstitos externos y el de la crisis subsiguiente de la deuda".⁸

En relación con lo anterior comienzan a expresarse advertencias sobre los riesgos de un nuevo endeudamiento exagerado, particularmente por el alto costo, volatilidad y concentración geográfica de los nuevos flujos de capital, asociados con una tendencia hacia el déficit en la balanza comercial.

Debido a la insuficiencia del ahorro interno en prácticamente todos los países de la región -bien sea porque no se genere o porque sea transferido al exterior- **el fiel de la balanza en relación a los flujos de capital** ha sido la relación con los mercados de capitales de los países industriales, donde están radicados los grandes centros financieros internacionales.

En esa relación, no deja de tener importancia la salida de capitales desde cada uno de los países de América Latina

hacia los países industrializados y su eventual repatriación. Al respecto, la CEPAL señala en relación al flujo reciente de capitales hacia América Latina, lo siguiente: "existe un consenso relativamente generalizado sobre el hecho de que, en un comienzo, la fuente predominante del financiamiento de cartera fue la repatriación de activos que los residentes latinoamericanos tenían en el exterior". A lo que agrega: "Una estimación basada en una metodología contenida en un informe reciente del Banco Mundial sugiere que entre 1988 y 1992 el retorno de capital repatriado constituyó en realidad una fuente muy significativa de financiamiento externo. Las razones que se dan para la repatriación están relacionadas con las percepciones e intereses de los residentes". Pues ellos "cuando surgen problemas, pueden ser los primeros en "escapar" y, cuando la situación mejora, los primeros en retornar".⁹

III. Las inversiones intrarregionales

La salida y repatriación de capitales es muy difícil de estimar. Su importancia es innegable, pero, en todo caso, constituye parte de la relación bilateral de cada país con los mercados financieros internacionales. **Más difícil aún es tener una idea sobre los flujos de capital entre los países de América Latina y el Caribe, pues prácticamente no existen estadísticas al respecto.** Esto hace pensar que los déficits y excedentes de ahorro de cada uno de los países se compensan en los centros financieros internacionales y, en términos prácticos, determina que las políticas financieras estén orientadas y condicionadas por las relaciones con los países industrializados. Sucede al respecto lo que acontecía hasta hace poco tiempo en relación al comercio intrarregional: que su peso relativo era tan reducido, que resultaba ocioso tomarlo en cuenta para la determinación de las políticas nacionales.

En tiempos recientes, sin embargo, han tenido lugar corrientes de inversión entre los países latinoamericanos, particularmente en forma de **inversión directa**. Al respecto, en el estudio de la CEPAL anteriormente citado se comenta que: "Aunque los países industrializados sean los principales generadores de estas corrientes, interesa señalar no obstante que se aprecia un dinamismo creciente respecto de las inversiones intralatinoamericanas. Por ejemplo, durante los dos o tres últimos años las empresas

chilenas han pasado a ser importantes inversionistas extranjeros directos en Argentina".

Igualmente, Chile se ha convertido en el principal inversor latinoamericano en Perú, con capitales que en el año 1994 ascenderán a 170 millones de dólares y que a fines de 1995 llegarán a los 500 millones. En la actualidad, las inversiones chilenas en ese país alcanzan los 40,3 millones de dólares, que en breve aumentarán a 90 millones tras la compra de dos centrales eléctricas peruanas. Chile colocó capitales frescos en Perú por encima de los US\$250 millones, y podría duplicar esa cantidad si adquiere Petr6leos del Perú, empresa puesta a la venta recientemente por el gobierno peruano. La afluencia de estos recursos, en su mayoría, se debe al proceso de privatización en ese país, y por ese concepto Chile habría realizado inversiones de hasta US\$500 millones, atraídas por la confianza y tranquilidad social y política y reglas de juego claras reinantes en el Perú. Asimismo, la Bolsa de Valores de Lima, al brindar una ganancia anual de 27%, en dólares, ha atraído capitales chilenos, que representan el 53% del total de los inversionistas extranjeros. Entre enero y agosto de este año, ingresaron al mercado bursátil peruano unos US\$350 millones, de los cuales cerca de US\$60 millones son de origen chileno.

Se podrían añadir otros ejemplos, como el de importantes inversiones mexicanas en el sector cemento y brasileñas en el sector cervezas en Venezuela y, en el sector financiero, la adquisición de bancos colombianos por inversionistas venezolanos y la instalación de bancos colombianos en Venezuela. Esto último, que llegó a comprometer montos de recursos considerables, se ha visto frustrado por la crisis del sector financiero venezolano durante 1994. Pero, en los sectores productivos, quizás haya sido la propia crisis la que haya generado las oportunidades de inversión.

Asimismo, es importante resaltar los recientes **acuerdos sobre Promoción y Protección recíproca de Inversiones entre países de América Latina**. En este sentido, Venezuela suscribió con Chile un acuerdo de esa naturaleza, cuyo objetivo es favorecer el flujo de inversiones extranjeras mediante la concesión de garantías recíprocas. Venezuela ha firmado acuerdos similares con Argentina, Ecuador y la Confederación Suiza. Esta política ante las inversiones extranjeras se refleja en la decisión 291 del Acuerdo de

Cartagena, que equipara los derechos y obligaciones de los inversionistas externos e internos, exceptuando lo dispuesto en las legislaciones de cada país miembro.

Llama la atención que, en contraste con los casos de inversión directa, sea poco lo que se conozca, aunque sea de manera informal, de **inversiones financieras intralati-noamericanas**. Es cierto de que se trata de un tipo de inversiones que se realiza a través de transacciones anónimas, pero también es cierto que el atractivo que representan los mayores rendimientos en los mercados latinoamericanos para los inversionistas de los países industrializados podría constituir un incentivo para inversionistas de otros países latinoamericanos. Sin embargo, no parece ser éste el caso, por lo menos en magnitudes apreciables.

Observaciones circunstanciales hacen pensar que las alternativas que considera el inversionista financiero latinoamericano son las de los centros financieros internacionales vis à vis la inversión en la economía nacional, y que serían estos centros financieros internacionales los que reciclarían los fondos hacia otros destinos nacionales en la propia América Latina. Al respecto resulta curioso señalar que los bancos de origen latinoamericano ubicados en el mercado norteamericano usualmente mantienen una relación privilegiada con un país determinado, pero no diversifican sus operaciones en relación con otros países de América Latina.

Las mismas observaciones conducen a suponer que para el grueso de los inversionistas latinoamericanos la colocación de fondos en los mercados internacionales responde a exigencias de seguridad. Por ello, difícilmente arriesgarían los recursos que no invierten en su país de origen en mercados en los cuales no se sientan seguros. Esto, a su vez, pudiera denotar que las inversiones de los latinoamericanos en el exterior se realizan con criterios poco sofisticados, pues se trataría de inversiones de carácter personal o de empresas individuales que no cuentan con la capacidad suficiente para evaluar las alternativas que ofrecen los llamados mercados emergentes. Determinar si estas conjeturas tienen alguna validez pudiera ser un campo de investigación interesante.

En contraste con el tipo de comportamiento que se ha supuesto para el inversionista latinoamericano en el párrafo anterior, se afirma que una proporción considerable de los nuevos flujos de inversión que se han dirigido a la región,

proviene de **inversionistas institucionales de los países desarrollados**. Estos tienen la ventaja comparativa de que pueden diversificar sus carteras en los nuevos mercados, arriesgando cantidades que para ellos son relativamente pequeñas. Poseen además la capacidad para obtener información a nivel internacional sin que esto represente un aumento desproporcionado de sus costos.

Este contraste conduce a dos consideraciones. Primero, respecto a la necesidad de una mayor información en América Latina y el Caribe sobre las posibilidades de inversión presentes en la región. Esto requeriría que cada uno de los mercados nacionales genere información más accesible y confiable. Segundo, a la necesidad de fortalecer la inversión institucional en la región, tanto en interés de los inversionistas individuales como en el de fortalecer los vínculos intrarregionales y con ello la integración.

Como la inversión institucional supone el ahorro institucional, este tema nos devuelve a la necesidad de **generar ahorro interno**, la cual ha sido parcialmente opacada por el levantamiento de algunas de las restricciones de recursos que fueron más apremiantes durante la década de los ochenta.

Las posibilidades de incrementar el ahorro interno pueden vincularse con el rendimiento, los incrementos de ingreso y las posibilidades institucionales de ahorrar. La influencia del impacto de las tasas de interés en el incremento del ahorro es un tema muy discutido. Pero en todo caso, la experiencia reciente de la región muestra que los niveles de tasa de interés reales no han sido suficientes para elevar el ahorro a los niveles requeridos.

Si se piensa que el determinante principal del ahorro es el ingreso, tendemos a encerrarnos en un círculo vicioso, pues para generar ahorro se requiere más ingreso, y para generar ingreso se requiere más ahorro.

Por ello, sin demeritar de los principales generadores de ahorro mencionados, parecería interesante explorar las posibilidades de incrementar el ahorro por la vía institucional.

Entre los mecanismos que se han recomendado para incrementar el ahorro en el continente se menciona a menudo la creación de los fondos de pensión, los cuales han sido puestos en práctica recientemente en varios países de la región. En el caso de que estos sistemas maduren, pudieran acumularse montos importantes de

recursos que, de existir las condiciones y los mecanismos adecuados, pudieran ser invertidos en América Latina y el Caribe.

Un ejemplo al respecto podría ser el de los fondos de pensiones de Chile: estas instituciones han logrado acumular grandes montos de ahorros que no encuentran posibilidades de inversión en su propio país, al menos en las condiciones que les exigen las autoridades supervisoras. Por este motivo, recientemente se les ha dado la posibilidad de invertir una proporción de ellos en el exterior. De ésta, una parte ha sido colocada en otros países latinoamericanos, pero en las condiciones actuales es difícil esperar que se le dé el mismo tratamiento a montos de recursos significativos.

Las inversiones directas intralatinoamericanas representan un nuevo fenómeno en la integración que requiere de estudio y atención. En particular debería analizarse las motivaciones que llevan a ella y las condiciones que la hacen posible. Esto permitiría determinar cuando se trata de un fenómeno de cierta permanencia y cuando del aprovechamiento de oportunidades especulativas.

IV. La apertura financiera como instrumento de integración

Por otra parte, la liberalización de los sistemas financieros ha tenido un carácter predominantemente nacional. Aunque en ella se incluye la apertura a los mercados internacionales y por lo general se permite e incluso se estimula la entrada de instituciones financieras externas, en su concepción han estado ausentes la dimensión regional y las potencialidades de la integración.

La apertura hace posible la utilización de los sistemas financieros nacionales como instrumentos de integración, siempre que los agentes económicos de los diversos países deseen y sepan utilizarlos con ese fin. En algunos países se han dado recientemente inversiones en el sector financiero de nacionales de otros países latinoamericanos con el objeto de aprovechar las oportunidades abiertas en nuevos campos de comercio e inversión. La creación de condiciones para que esta actitud se generalice y promueva nuevas formas de cooperación resultaría positiva para impulsar el proceso de integración.

Es posible que las nuevas características de los siste-

mas financieros nacionales conduzcan a que instituciones financieras transnacionales asuman la tarea de vincularlos entre sí. Esto sería particularmente probable si se mantiene la recuperación del comercio y si se produce una especialización de la producción en sectores que dominan las grandes empresas transnacionales. El establecimiento de los mismos bancos internacionales en cada una de las economías probablemente crearía canales de comunicación entre las diferentes sucursales, las cuales no tendrían el simple carácter de oficinas locales que tuvieron en otras épocas, debido al crecimiento de las economías latinoamericanas y a las oportunidades de interrelación que ofrecen actualmente.

De presentarse este último caso, se daría en el campo financiero el fenómeno de aprovechamiento por las empresas transnacionales de los beneficios de la integración. Durante las décadas de los sesenta y los setenta las políticas de integración se diseñaron para evitar que esto sucediera en el campo de la producción. Pero es posible que para los nuevos enfoques sobre el desarrollo económico no sea éste un desenlace a temer.

En el caso de que la banca internacional presente en los diferentes países se especialice en atender las necesidades de las empresas transnacionales, y aún si copa ese mercado, las instituciones financieras nacionales o regionales tendrían el reto de cubrir el amplio espectro de posibilidades que pueden ser abiertas para el intercambio y la producción conjunta en aquellas áreas y sectores de poco interés para las empresas transnacionales.

Un reto aun mayor, aunque de realización menos inmediata, es el de **canalizar los flujos de ahorro que se produzcan en la región hacia inversiones dentro de ella misma**. Actualmente los excedentes de ahorro de cada economía nacional que no se invierten en el país de origen tienden a ser colocados en los mercados financieros de los países industriales. Por ello mismo, el financiamiento externo que necesitan la mayoría de los países de la región normalmente se concibe como proveniente de los grandes centros financieros internacionales. Alterar esta situación para que se produzcan flujos de financiamiento entre los países de América Latina y el Caribe constituye uno de los grandes desafíos que tiene por delante la integración regional.

Más inmediato es el caso de los recursos que buscan

refugio de corto plazo en los mercados financieros internacionales. **De existir plazas latinoamericanas y caribeñas en las cuales obtuvieran condiciones de seguridad y rendimiento adecuadas, pudieran mantenerse en la región y servir de fuente de financiamiento para las economías nacionales y proyectos con contenido de integración.** De hecho, las políticas nacionales de ofrecer altas tasas de interés reales persiguen -y a veces logran- captar este tipo de fondos. Pero hasta ahora lo han hecho de la manera más costosa.

Para hacer posible el financiamiento a que se ha aludido es necesaria **la intervención del Estado**, pero no necesariamente en el sentido voluntarista al cual usualmente se asocia esta expresión, sino en el sentido de **crear las condiciones generales para que puedan tener lugar los flujos financieros entre países latinoamericanos**, sin los temores y sobresaltos actualmente presentes.

Por otra parte, aun en el caso de que se dieran tales condiciones, sería difícil poder materializar los flujos de inversión si las instituciones financieras y otros agentes económicos no crean los mecanismos e instrumentos que puedan canalizarlos.

Desde el inicio del movimiento de integración en América Latina y el Caribe se ha estado consciente de estos problemas, pero a menudo la falta de condiciones objetivas, o necesidades más apremiantes, han postergado la búsqueda de soluciones o han condenado al estancamiento o al fracaso a los mecanismos diseñados para enfrentarlos. No obstante, se ha ido creando un número apreciable de instituciones e instrumentos financieros sobre la base de los cuales se podrían adelantar acciones que profundicen la interrelación financiera de los países de la región.

1. Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, 1989.
2. Banco Mundial, "Seminario sobre Reformas del sector financiero en países de Asia y América Latina". Washington, 1992.
3. Banco Mundial, "Los sistemas bancarios de América Latina en los años ochenta. Un estudio comparativo de doce países". Washington, D.C., 1990.
4. Arellano, José Pablo, *Políticas para promover el ahorro en América Latina*, en "El Desarrollo Financiero de América Latina y el Caribe, 1985. Instituto Interamericano de Mercados de Capital. Caracas, 1985.
5. CEPAL. *Op. cit.*
6. CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1993*. Santiago de Chile, 1993.
7. CEPAL, *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile, 1994, pag. 215.
8. Marichal, Carlos, *Historia de la deuda externa de América Latina*. Alianza América. México, 1988.
9. CEPAL, *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile, 1994, pag. 223.

Mecanismos de financiamiento del Comercio

→ *Carlos Garatea Yori*

Secretario General de ALIDE

I. Introducción

El desarrollo del comercio exterior requiere contar con mecanismos financieros que sean competitivos en el plano internacional. Las economías que disponen de tales mecanismos se encuentran en mejor capacidad para participar en los procesos de globalización económica y de expansión de los intercambios.

En una economía de mercado, la mayor eficiencia en la utilización de los recursos financieros le permite a la banca de desarrollo atender las necesidades de la economía latinoamericana, en proceso de expansión y con una creciente vocación exportadora.

El riesgo-país y región en América Latina debe reducirse, como consecuencia de la recuperación de la capacidad de crecimiento con estabilidad y libertad para la movilización de los recursos financieros. Esa mejora en la calificación permitirá acceder, en términos cada vez más favorables en plazos y costos, a los recursos financieros disponibles en el mercado internacional de capitales y en el sistema bancario de los países industrializados.

En el sector externo de América Latina, la apertura comercial ha configurado un nuevo entorno para las operaciones financieras. En efecto, en la medida en que se encontraban vigentes los mecanismos de protección arancelaria y de reserva de mercado, el crédito resultaba restringido en términos de los beneficiarios. Se canalizaba hacia un grupo limitado de sujetos de crédito. Los sectores y empresas que contaban con las ventajas del mercado protegido recibían porcentajes significativos del crédito disponible. La existencia de normas administrativas de

control y de regulación del sector externo determinaban que resultaran limitadas las posibilidades de incorporar a nuevos agentes económicos.

Con la apertura y la liberalización del comercio se ha expandido el número de los protagonistas de las operaciones de importación y de exportación. Se diversifican los negocios y, por tanto, el sistema financiero tiene que asumir nuevos retos y desarrollar operaciones cada vez más dinámicas y adecuadas a las nuevas realidades.

Expuesto lo anterior resulta necesario, sin embargo, plantear algunas cuestiones fundamentales a los efectos de permitir que las operaciones y políticas del sistema financiero y, en especial, de la banca de desarrollo, respondan a las necesidades de los sectores productivos, al incremento del comercio, al fortalecimiento de la integración y al aumento de la participación latinoamericana en el comercio mundial de bienes y servicios.

En ese contexto, una visión coherente e integral del financiamiento para el sector externo incluye, cuando menos, tres líneas de trabajo, a saber:

(a) el crédito para la modernización y ampliación de la base productiva.

(b) la instrumentación de líneas de crédito para financiar operaciones de pre y de post embarque, la exportación de servicios y la promoción de proyectos.

(c) el desarrollo de sistemas gerenciales y de administración de recursos dentro del sistema bancario y financiero para prestar servicios adecuados a los sectores demandantes de apoyo para ampliar y diversificar sus operaciones de comercio exterior.

II. Fortalecer la estructura productiva

En opinión de ALIDE, el insuficiente nivel de innovación empresarial y de inversión en proyectos productivos durante los últimos años, ha limitado las posibilidades de incrementar las exportaciones de los países de la región.

Un análisis de las cifras de la evolución económica de América Latina muestra que, entre 1990 y 1993, las exportaciones de bienes y servicios han pasado de 122,000 a 133,000 millones de dólares. Un crecimiento de sólo 9% en el período. Es decir, una tasa de expansión menor que la observada en regiones, como el sudeste asiático, en las cuales la dinámica del comercio exterior ha constituido la

clave para explicar el desarrollo de sus economías y sociedades.

La apertura comercial, en consecuencia, ha sido vigorosa en el plano de las importaciones, que han crecido, entre 1990 y 1993, en 56%. Ese desarrollo, que ha obligado al sistema financiero a incrementar sus operaciones, debe ser complementado con un esfuerzo destinado a reforzar la base exportadora.

En el nuevo escenario de la región corresponde a la banca de desarrollo ampliar sus operaciones de intermediación para financiar proyectos de inversión destinados a la diversificación y modernización de las estructuras productivas.

Mecanismos como el de las coinversiones y el de cofinanciación pueden ser utilizados por los bancos de desarrollo para promover nuevos proyectos mediante la aplicación eficiente de los recursos disponibles. Instrumentos de ingeniería financiera, por otro lado, pueden ser utilizados para incrementar, en las condiciones más competitivas posibles, los flujos de inversión y de recursos crediticios.

La obtención de recursos de ahorro, tanto internos como externos, a medio y largo plazo, constituye un factor principal a considerar dentro de la estrategia del desarrollo financiero orientado a fortalecer y modernizar la estructura productiva. Sólo con créditos otorgados en condiciones de plazo que correspondan a los requerimientos de un proyecto para ser viable resulta posible conseguir tal objetivo.

En cuanto a los costos financieros es posible reducirlos por el incremento de la disponibilidad de recursos, por una expansión de los niveles de intermediación y por los resultados de políticas económicas adecuadas y estables.

III. Líneas de crédito para la exportación de bienes y la promoción de proyectos

La segunda gran área de acción de la banca de desarrollo consiste en instrumentar líneas de crédito para las operaciones de pre y de post-embarque. A diferencia de lo que acontecía en el pasado, en que los recursos para tales líneas provenían, en muchos casos, de los programas monetarios o de las asignaciones fiscales, en la actualidad la banca de desarrollo debe encontrar en el mercado, tanto nacional como extranjero, los recursos que requiere para diseñar tales líneas de crédito.

En consecuencia, la solvencia de las instituciones financieras de desarrollo, unida a su capacidad administrativa, constituye un requisito indispensable para el fondeo de los programas financieros.

En América Latina se han producido cambios interesantes en lo que respecta a los componentes de las políticas crediticias en materia de comercio exterior. Las tradicionales líneas de pre y de post-embarque se han continuado aplicando, aunque con diferencias entre los diferentes países, en términos de los montos de los recursos disponibles, los plazos y las tasas de interés aplicables.

En algunos países ha sido posible mantener condiciones competitivas a nivel regional en todos los elementos que conforman una política de crédito para la exportación. En otros, en cambio, las restricciones experimentadas por el sistema financiero en su conjunto y, en particular, en la banca de desarrollo, han limitado las posibilidades de actuación del sistema en el área del comercio exterior.

Debe señalarse, por otro lado, que el proceso de transformación y de cambio experimentado por la banca de desarrollo latinoamericana que ha pasado, en muchos casos, a actuar como banca de segundo piso, ha permitido que los intermediarios financieros comerciales puedan disponer de los recursos de la banca de desarrollo para atender a las demandas de crédito de los sectores productivos en el ámbito de las operaciones de comercio exterior.

Algunas experiencias exitosas en el plano regional merecen ser destacadas. La Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas, han canalizado recursos crecientes hacia los países andinos en particular, para permitir la instrumentación de programas de crédito a corto y medio plazo para el sector del comercio exterior. Además, el BLADDEX muestra en su balance un crecimiento significativo en el nivel de sus operaciones y sus proyecciones hacia el futuro son favorables.

A nivel nacional son diversas las políticas financieras con resultados positivos. Por la magnitud de sus operaciones y la calidad de sus políticas, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT), mantiene una posición de liderazgo. En Chile, la Corporación de Fomento de la Producción ha establecido la línea CORFO-Exportación. En Argentina, el Banco de Inversiones y de Comercio Exterior (BICE) ha diseñado programas que le permitirán aumentar la competitividad internacional de la exportación

argentina. Instituciones como el Banco de la Provincia de Buenos Aires están prontas a lanzar las líneas de crédito a favor de los compradores extranjeros para permitir que adquieran, en condiciones financieras competitivas, productos de procedencia argentina. El Banco do Brasil ha mantenido políticas exitosas en materia de financiamiento que explican, en buena medida, la expansión y diversificación de las exportaciones del país. En Colombia se cuenta ya con BANCOLDEX y en Venezuela se organiza, según lo anunciado por el Ministro de Fomento, el Banco de Comercio Exterior.

Los casos citados, únicamente a título de ejemplos, demuestran que la banca de desarrollo tiene un papel que cumplir dentro de la política de apertura externa de la economía latinoamericana.

Es interesante anotar, por otro lado, que algunas instituciones financieras de desarrollo de América Latina instrumentan líneas de crédito de exportación cuyo objetivo es promover el desarrollo de proyectos. Se describen, sólo como casos, las líneas vigentes en Chile y México.

La CORFO dispone de líneas para financiar a largo plazo la exportación de bienes de capital, bienes de consumo durables y servicios de ingeniería y montaje de origen chileno. Esta línea opera a través de los bancos comerciales de Chile que otorgan financiamiento a los bancos del país de destino de los bienes y servicios. El financiamiento está disponible a plazos entre 1 a 10 años. Se financia hasta el 85% del valor de los bienes y servicios. Se considera, igualmente, la posibilidad de incluir en el crédito hasta el 20% del valor de los bienes adquiridos en Chile para cubrir los gastos de instalación y de montaje en el país de destino. Además la línea de CORFO financia servicios que pueden brindar empresas chilenas de consultoría y de ingeniería.

Por su parte, en otra expresión de la manera en que la banca de desarrollo latinoamericana aborda el financiamiento del comercio exterior, BANCOMEXT de México, está en capacidad de proporcionar recursos para financiar proyectos fuera del territorio mexicano. Esta línea se orienta a permitir la exportación de bienes y servicios mexicanos, con los aportes adicionales de la administración, la tecnología y las marcas de las empresas de ese país. Pueden beneficiarse de los recursos asignados las empresas que participen en un proyecto en el exterior, así

como las empresas que adquieren bienes y servicios mexicanos en el exterior. Se financia hasta el 100% del valor del proyecto a medio y largo plazo y con un período de gracia de ser necesario.

La banca latinoamericana aborda, en consecuencia, con criterios de fomento y desarrollo, el tema del financiamiento del comercio exterior. ALIDE, a este respecto, ha elaborado, con la colaboración de bancos de fomento de 8 países, un estudio en el cual se describen y analizan las políticas en materia de financiamiento de comercio exterior. El estudio fue presentado con ocasión de la reunión del Comité Técnico de ALIDE en materia de Comercio Exterior, que se llevó a cabo en Ciudad de México en mayo pasado. Se publicará a inicios del próximo año y se actualizará de manera permanente, para mantener a los operadores financieros enterados sobre las políticas y condiciones vigentes en la región latinoamericana en tal materia.

IV. Promoción y servicios a las empresas

En función de la creciente globalización e internacionalización de la economía mundial y la necesidad de ampliar la participación latinoamericana en ese escenario, es necesario ampliar y reforzar el apoyo de la banca de desarrollo a las actividades orientadas a la promoción del comercio exterior. Nuevos servicios y productos deben ser estructurados para lograr tal propósito.

En tal sentido, un breve listado de los principales temas que deben abordar los bancos de desarrollo incluye los siguientes aspectos:

(a) proporcionar recursos financieros para capital de trabajo,

(b) estructurar líneas de crédito para la adquisición de insumos,

(c) financiar, en condiciones adecuadas y competitivas de plazos y costos, las nuevas inversiones,

(d) apoyar a las empresas para la identificación de nuevos mercados,

(e) apoyar en el diseño de estrategias comerciales y empresariales para la colocación de productos a nivel internacional,

(f) establecer mecanismos de financiación para campañas de publicidad en el exterior, promoción comercial y participación en ferias generales y especializadas,

(g) instrumentar programas de entrenamiento y capacitación para que los empresarios utilicen, de manera óptima, las líneas de crédito disponibles para las operaciones de comercio exterior y

(h) establecer mecanismos de apoyo financiero para el desarrollo de programas de innovación y de gestión empresarial para aumentar la eficiencia y la competitividad a nivel internacional.

Los mecanismos de pago de ALADI

❖ *Alberto Otero Bosque*

Jefe del Sector Asuntos Monetarios y Cambiarios de ALADI

I. Introducción

El Sistema de Pagos de la ALADI, que lleva casi 30 años de operación, fue concebido, en su origen, como el inicio de una formal y sostenida cooperación multilateral en materia financiera y monetaria, que se desarrolló a partir del establecimiento de un mecanismo de compensación multilateral de pagos. Sus propósitos básicos fueron los siguientes:

- Reducir a un mínimo las transferencias monetarias que requieran las transacciones entre los países miembros, y
- Acentuar y estimular las relaciones entre las instituciones bancarias financieras (instaladas en la región), con el fin de facilitar el desarrollo de los pagos y, consecuentemente, el intercambio comercial.

Ambos propósitos se han cumplido y, particularmente el segundo se sigue desarrollando y perfeccionando constantemente. Su conjugación ha permitido sostener y ampliar el comercio intrarregional, facilitando su concertación sobre la base de: una limitada asignación de las divisas disponibles en los países miembros y la generación de condiciones para lograr una captación creciente de financiamiento para las operaciones de intercambio.

II. Economía en el uso de divisas

Este propósito se ha logrado plenamente. La eficiencia del sistema establecido y su utilidad se desprenden claramente de la observación histórica de su comportamiento global.

El cuadro que se incluye más adelante presenta las cifras relativas al funcionamiento del Convenio de Pagos a lo largo de toda su historia. En él, además de los datos relacionados con las operaciones cursadas, se incluyen

cifras del comercio intrarregional, lo cual permite observar no sólo los volúmenes de pagos y su grado de compensación multilateral, en cada año, sino también la vinculación y proporción de los pagos respectivos sobre las importaciones en los mismos períodos.

El volumen de pagos cursados por el Convenio ha acumulado, entre 1966 y 1993, un monto de 158.000 millones de dólares. Por otra parte, en el mismo período, el grado promedio de compensación de estos pagos se ubica en la medida del 75%, o sea que el ahorro general en el uso de divisas ha sido de alrededor de 119.000 millones.

La evolución de la canalización de operaciones por el Convenio fue creciente desde 1966 hasta 1981. Dicho crecimiento obedeció, durante los primeros años, a la incorporación gradual de todos los actuales miembros al Sistema, así como al perfeccionamiento de las relaciones bilaterales entre ellos. Este perfeccionamiento culminó en 1979 cuando la red de posibles líneas bilaterales de crédito entre los bancos centrales miembros quedó completa a nivel de los países miembros de la entonces ALALC.

En 1982 se produce una caída, causada particularmente por la crisis de liquidez y del comercio intrarregional producida en ese entonces, caída que, con oscilaciones, permanece hasta el año 1986. A partir de dicho año se recupera la tendencia al crecimiento de los pagos cursados que es constante hasta 1992, cuando registra el punto máximo de canalización con un volumen que alcanza los US\$ 13.772 millones. En 1993, no obstante el alto volumen registrado (US\$ 13.176 millones), se observa una disminución con relación al año anterior.

El mayor grado de compensación multilateral se registró en el año 1986 con un 84%. El mínimo se observa en el año 1990, con un 65%.

En relación con el comercio intrarregional, los pagos por Convenio presentan una media histórica del 76%. El nivel máximo de cobertura de las operaciones comerciales correspondió al año 1989, con un 91%.

III. Facilitación y promoción del comercio y su financiamiento

Estos propósitos se han perfeccionado en el tiempo mediante la conjunción de varios factores, a saber:

Estadística histórica del uso del convenio

Millones de dólares

Años	Pagos anticipados	Divisas transferidas (1)	Operaciones cursadas (2)	% (1/2)	Importac. Intrarreg. (3)	% (2/3)
1966	0	31	106	30	985	11
1967	0	94	333	28	1.008	33
1968	0	130	392	33	1.062	37
1969	0	81	482	17	1.301	37
1970	15	110	560	20	1.354	41
1971	24	136	695	20	1.485	47
1972	9	189	979	19	1.664	59
1973	10	281	1.398	20	2.312	60
1974	78	387	2.276	17	3.930	58
1975	3	662	2.385	28	4.006	60
1976	105	652	2.923	22	4.641	63
1977	170	887	3.936	23	5.793	68
1978	56	1.135	4.457	25	5.772	77
1979	300	1.630	6.421	25	8.439	76
1980	682	2.021	8.643	23	10.529	82
1981	869	2.554	9.331	27	12.199	76
1982	633	2.245	7.770	29	10.620	73
1983	309	1.809	6.471	28	7.711	84
1984	155	2.052	6.776	30	8.533	79
1985	62	1.499	6.726	22	7.533	89
1986	14	1.066	6.673	16	7.674	87
1987	65	1.269	7.492	17	8.496	88
1988	61	1.458	8.753	17	9.914	88
1989	162	2.513	10.137	25	11.147	91
1990	472	3.469	10.020	35	12.381	81
1991	769	2.866	11.610	25	15.620	74
1992	2.347	3.845	13.772	28	19.960	69
1993	3.293	3.824	13.176	29	22.741	58
Total	10.663	38.893	154.691	25	208.810	74

—La aplicación del sistema de garantías del Convenio, especialmente la relativa al reembolso de las operaciones cursadas.

—Una autorización global a los bancos comerciales de la región para que emitan y cursen por el Convenio instrumentos de pago originados en operaciones comerciales, bajo condiciones estipuladas en cada país.

—Los nuevos mecanismos introducidos al Convenio tendientes a facilitar el comercio intrarregional y crear condiciones para su financiamiento.

1. Garantía de reembolso

La garantía de reembolso de las operaciones que establece el Convenio, en la práctica, ha significado asegurar el pago al exportador por parte de su propio banco central a través de instituciones bancarias autorizadas del mismo país. Esta seguridad ha alentado a la «banca comercial autorizada» a proveer financiamiento a los exportadores, ofreciéndoles posibilidades de vender sus productos con una especie de «crédito de proveedores» y, en muchos casos, directamente a los importadores para respaldar sus compras externas.

En base a esta garantía se han abierto, en los últimos años, nuevas facilidades de apoyo al comercio, que redundan en un grado creciente de provisión de financiamiento al comercio por parte o a través de la banca comercial. Fundamentalmente, estas nuevas facilidades han sido las siguientes:

2. Mecanismo de descuento de instrumentos

Se trata de una doble operación vinculada: la original y condicionante, referida a una transacción comercial amparada por un instrumento de pago diferido y la derivada, referida al descuento financiero de los documentos que respaldan la primera.

El banco comercial autorizado del país del exportador que dispone de un instrumento de Convenio emitido a término, puede ofrecerlo en descuento, a una institución bancaria autorizada de un tercer país miembro. En caso de aceptación, el banco comercial tenedor del instrumento de pago emite, de manera vinculada y sujeta al mismo vencimiento, un instrumento adicional a favor de la institución

descontante del tercer país, que como el primero es canalizable por el Convenio y contra el cual recibe los fondos correspondientes. Ambos instrumentos vencen en la misma fecha y son reembolsados simultáneamente por los bancos centrales del exportador (operación comercial) y del descontante (operación financiera).

Este mecanismo que, en síntesis, es una forma de apoyo financiero al exportador mediante la captación de recursos dentro de la región, movilizó en 1993 alrededor de 1.200 millones de dólares, mostrando, con relación a años anteriores, un crecimiento constante.

Complementariamente a la atracción de recursos financieros regionales, la seguridad del mecanismo ha redundado incluso en fondeos a instituciones autorizadas provenientes de instituciones de terceros países o de instituciones financieras regionales, como el BLADDEX. Por otra parte, también se ha constatado la compra de dichos instrumentos por partes de empresas de canalización de inversiones, las que los consideran atractivos y los incluyen en las carteras de papeles que ofrecen a sus clientes.

3. Pagos de triangulación comercial

Esta posibilidad permite el pago vía Convenio de operaciones realizadas con la participación de terceros países miembros que actúan como intermediarios en transacciones de comercio intrarregional. El importador de una mercancía originaria de un país de la ALADI puede hacer el pago, contando con las garantías del Sistema, a un intermediario comercial radicado en un tercer país miembro, generando una eventual fuente financiera adicional para sus compras internacionales, por la participación de comercializadoras radicadas en la región.

La canalización de pagos por triangulación comercial, que lleva aproximadamente un año de aplicación y básicamente constituye una forma de financiamiento al importador, movilizó en el año 1993 un monto de recursos del orden de los 68.5 millones de dólares.

1. Resultados

El Convenio, a lo largo de casi 30 años de operación, ha sido un soporte fundamental para el comercio intrarregional.

Para los países miembros ha significado un medio eficiente para mantener su comercio recíproco, especialmente en épocas en que la crisis financiera internacional y una extendida iliquidez regional, afectaban dichos intercambios. Los pagos intrarregionales se han podido mantener con un escaso uso de divisas convertibles, las que pudieron dedicarse al comercio con el resto del mundo o al cumplimiento de obligaciones externas de otro tipo.

Del lado de los bancos centrales ha redundado en un estrecho conocimiento y un alto grado de cooperación y apoyo que, al par de desarrollar mecanismos adicionales de integración financiera.

También ha derivado en una estrecha vinculación entre los bancos comerciales de la región, los que han ampliado sus relaciones intrarregionales e incrementado su participación en la gestión y el financiamiento del intercambio regional, transformándose además en valiosos conductos de información sobre oportunidades comerciales en los países del área.

Finalmente, el Convenio ha contribuido eficazmente para que los agentes económicos de la región cuenten con mejores condiciones de competencia en sus transacciones, basadas en la certeza de los pagos y la disposición de crédito de parte de la banca comercial latinoamericana y, a través de ésta, de la banca internacional.

En síntesis, el Convenio de Pagos ha cumplido eficientemente con los propósitos básicos que lo inspiraron.

En los últimos dos años, sin embargo, cabe precisar que, en virtud de la holgada situación de liquidez de las economías de los países miembros, el objetivo de la economía de divisas, si bien mantiene su vigencia, se ha relativizado en algún grado, ampliándose, en cambio, su otra finalidad de facilitar el comercio intrarregional.

En tal sentido, ha evolucionado desde un mecanismo básicamente ligado a la compensación multilateral de pagos, hasta un sistema más amplio que contempla previsio-

nes y formas adicionales de cooperación intrarregional tendientes a facilitar el intercambio y generar condiciones propicias para el financiamiento de las operaciones comerciales que se realizan entre los países miembros.

2. Resoluciones recientes y proyectos en curso

Adicionalmente, en el presente año 1994, han culminado o se han producido avances considerables en los trabajos técnicos relacionados con otros importantes aspectos de la cooperación financiera y monetaria. En tal sentido, en setiembre último, el Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios aprobó:

—Un modelo de Convenio de Pagos utilizable para la celebración de acuerdos con terceros países. Su finalidad es proporcionar a los miembros una base normativa flexible que facilite la negociación y concertación de acuerdos de pago bilaterales con países con los cuales interesa establecer nuevas relaciones comerciales.

—Un mecanismo de solución de controversias entre bancos centrales participantes del Convenio de pagos de la ALADI. El protocolo que instaura este mecanismo es de adhesión voluntaria y el mismo será operativo, entre los que lo suscriban, a partir de la quinta adhesión. Si se produce la adhesión de todos los bancos centrales miembros, el protocolo pasa a ser parte integrante y plena del Convenio de Pagos.

Por otra parte, el mismo Consejo decidió constituir un grupo de trabajo a efectos de diseñar un «Registro de Compromisos asumidos a futuro por las instituciones autorizadas de los países miembros». Se trata de un mecanismo, que, a través del SICAP/ALADI, proveerá a todos los bancos centrales información actual y permanente sobre las obligaciones cuyo pago por el Convenio garantizan. Esta información permitirá una previsión adecuada para el mejor manejo de las tesorerías de los bancos centrales miembros.

Se estima que este Registro estará disponible a mediados del próximo año.

V. Perspectivas y posibilidades

El Convenio de Pagos de la ALADI ha sido y puede seguir

siendo un sistema importante para apoyar la integración regional. En ese sentido, y en carácter de contribución personal que no compromete a los países miembros, se sugieren a continuación algunas medidas tendientes a su perfeccionamiento o adecuación a las nuevas circunstancias económicas regionales, que podrían determinar que el mismo se convirtiera en un punto de partida y de sustento y facilitación de la regionalización del proceso de integración latinoamericana.

1. Uso pleno del Convenio

Una primera medida sería recomendar a todos los bancos centrales miembros, tomar las medidas internas necesarias para promover un uso pleno de las previsiones y facilidades que ofrece el Convenio para allegar financiamiento de la banca autorizada o, a través de ello, de instituciones financieras regionales o internacionales (mecanismos de descuento de instrumentos y triangulación comercial).

2. Ampliación de los pagos admisibles

El Convenio establece que serán susceptibles de cursarse a través del sistema por él instituido «los pagos correspondientes a operaciones directas de cualquier naturaleza que se efectúen entre personas residentes en los respectivos países de los «bancos centrales». Extensivamente, en ese marco, menciona las operaciones comerciales, los servicios y los movimientos de capital.

En principio, por tanto, podrían pasar por el sistema todos los pagos intrarregionales, cualquiera sea su índole o naturaleza.

Ello no sucede así en virtud de que los bancos centrales han procurado limitar la cobertura de los riesgos que contemplan con la garantía de reembolso a montos administrables y controlables. Indudablemente, la canalización de todos los pagos intrarregionales desbordaría esa capacidad y podría representar un riesgo de quiebre del cuidado en centrar sus garantías en operaciones comerciales del sistema. Por tal motivo, los bancos centrales han tenido especial cuidado en centrar sus garantías en operaciones comerciales intrarregionales, restringiendo en lo posible la canalización de operaciones financieras y especulativas.

Esta restricción se materializa, en base a las normas del propio Convenio, en el requisito de que todos los pagos se deben realizar mediante la utilización de los «instrumentos» que señala el Reglamento, los que están referidos básicamente a operaciones comerciales.

Una salida probable a esta restricción podría ser la modificación del Convenio en el sentido de circunscribir la aplicación de la garantía de reembolso exclusivamente a las operaciones de intercambio de bienes y servicios, o de financiamiento derivadas de las mismas, —a inversiones productivas—, preservando en este sentido sus actuales alcances. Las demás operaciones o movimientos, correrían con los riesgos normales que enfrentan las transacciones internacionales, siendo de cargo de los respectivos agentes económicos privados. Para estas transacciones el Convenio sería un canal de circulación, con vistas a una compensación multilateral más eficiente, en el que cambiarían adicionalmente con las garantías de convertibilidad y transferibilidad que ofrece el sistema.

La canalización de todos los pagos intrarregionales (comerciales, financieros, movimientos de capital), a través del Convenio de la ALADI, entonces, parecería como un claro avance en el proceso de integración latinoamericano, ya que permitiría un flujo ordenado y controlable de operaciones, daría lugar a una compensación multilateral ampliada y abriría posibilidades de coordinación financiera dirigida a la futura concreción de un sistema monetario regional.

3. Regionalización del Convenio

Los márgenes de compensación multilateral, que por un lado conllevan un ahorro de divisas convertibles. Por otro, facilitan la realización de transacciones utilizando las monedas nacionales para una importante porción del comercio intrarregional. Cuanto mayor sea el grado de compensación multilateral de los pagos mayor sería esta ventaja.

La ampliación de la cobertura de pagos admisibles, aunada a la creciente estabilización cambiaria que se observa en la mayoría de los países miembros, permitirían pensar en el desarrollo de una coordinación monetaria más profunda y hasta en la posible creación y uso futuro de algún medio de pago regional.

De otro lado, el efecto de la compensación multilateral de pagos debería ser mayor cuanto mayor fuera la cantidad de

países participantes en el sistema. En consecuencia y tal como lo señala el documento preparado para esta reunión por el SELA, podría ser apropiado y oportuno considerar la posibilidad de un proceso de adhesión de todos los países latinoamericanos y caribeños al sistema de pagos de la ALADI.

Los intentos anteriores de vincular los sistemas de pagos de la ALADI con los de otros países latinoamericanos, se frustraron por tres razones: o porque los países que deseaban adherir enfrentaban crisis de balanza de pagos importantes, o porque los propios países de la ALADI atravesaban circunstancias semejantes o, finalmente, porque ambas partes sufrían de los mismos problemas.

En la actualidad, a nivel general, los países latinoamericanos han superado o atenuado sustancialmente aquellas dificultades, por lo cual reconsiderar aquellos intentos sería factible. De todas maneras, parece conveniente encarar este proceso en forma gradual, comenzando por la negociación con algunos países con los cuales las relaciones económicas y comerciales contarán con mayor tradición e importancia o con los cuales interesase explotar potencialidades comerciales o financieras.

4. Difusión

Pese al tiempo que lleva operando y los esfuerzos realizados por los bancos centrales y la Secretaría General de la ALADI, el conocimiento del Convenio de Pagos, de sus adecuados mecanismos y características, todavía es muy limitado. Sí es conocido por la banca comercial de los países miembros.

Una idea sería incorporar información sobre el Convenio en el Sistema de Información SELA/ALADI/BID, lo que podría ser acrecentado mediante la participación de la propia banca comercial.

Modalidades de financiamiento del comercio intrarregional

❖ *Secretaría Permanente del SELA*

El siguiente artículo corresponde al capítulo V del documento "Apertura Económica e Integración Regional; Mecanismos financieros de Apoyo al Comercio e Inversión en América Latina y el Caribe". Gran parte de las proposiciones contenidas en el mismo fueron adoptadas en el Encuentro Regional de Instituciones Financieras y Entidades Bancarias, celebrado en Caracas, del 28 al 30 de noviembre. Para una mayor información sobre el tema, ver la Sección Documentos del presente número de Capítulos

Desde el inicio del movimiento de integración económica de la región se ha tenido conciencia de la importancia de su dimensión financiera. Por ello, a lo largo de las últimas cuatro décadas se ha ido conformando un sistema de instituciones y mecanismos que ha apoyado la integración en sus auges y retrocesos. El nuevo enfoque de políticas económicas y sobre todo, el sorprendente crecimiento del comercio intrarregional requiere la adaptación del sistema a nuevas realidades.

Aun cuando el ejercicio de revisión y adaptación de los mecanismos financieros regionales luce urgente ante los cambios generados por los avances de la integración, carecemos tanto de informaciones precisas para evaluar lo existente, como de estrategias claras para lograr que, a nivel intrarregional, comercio y financiamiento se articulen de manera adecuada.

En tal sentido, se plantean a continuación algunas tareas que pudieran iniciarse en el corto plazo **en materia de financiamiento del comercio**, aclarando que este tema no es sino una porción del tema más amplio del financiamiento del desarrollo en la región (financiamiento de la infraestructura, de la modernización tecnológica, de las políticas sociales).

Mientras se avanza en materia de estabilización y armo-

nización de políticas macroeconómicas, hay que aprovechar el auge del comercio intrarregional y contribuir a una efectiva articulación entre apertura comercial, apertura financiera e integración regional, en particular para perfeccionar los instrumentos financieros de apoyo al comercio.

Las propuestas que se mencionan a continuación no pretenden agotar este tema pero sí generar los estímulos necesarios para empezar a actuar.

I. El BID como punto focal

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) —al igual que el Banco Mundial— ha adelantado varias actividades en materia de política comercial, con el objetivo básico de apoyar y estimular esa apertura de los mercados de los países de la región, y ha adelantado varias actividades de cooperación con los bancos de integración subregional. Ante el éxito de la dimensión comercial, ha llegado la hora de vincular mejor la dimensión financiera a dicha apertura, bien sea reforzando los mecanismos existentes, bien sea estableciendo nuevos mecanismos donde sea necesario.

Hoy en día, se puede afirmar que la apertura comercial de América Latina y el Caribe ha sido un proceso exitoso y unilateral, ya que antecedió, con creces, los resultados de la Ronda Uruguay. Queda por avanzar ahora a nivel de la liberación comercial entre los esquemas de integración subregional y con los países que no forman parte de ningún esquema, de tal manera que la integración evolucione hacia su objetivo natural, es decir el de la convergencia a nivel de toda la región.

Aquí cabe recordar que a finales de los 80, cuando el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias de la región aún era incierto y parcial, las instituciones financieras internacionales se comprometieron a apoyar la apertura comercial cuando estuviera más avanzada. Los bancos multilaterales de desarrollo —BID y Banco Mundial— deberían ahora reconsiderar ese compromiso y examinar cuáles mecanismos de financiamiento al comercio son los más adecuados para la región, considerando el ritmo actual y las potencialidades de los flujos intrarregionales.

En tal sentido, el BID podría liderizar, en colaboración con los organismos involucrados (ALIDE, ALADI, BLADDEX, CAF, FONPLATA, BCIE, BDC) y con la banca comercial (a

través de FELABAN), varios ejercicios paralelos de apoyo al comercio intrarregional y su financiamiento:

—En primer lugar, establecer un inventario de los mecanismos financieros existentes, recopilando y difundiendo a los usuarios del comercio intrarregional un "manual" contentivo de la información actualizada aplicable a todos los países de América Latina y el Caribe. El objetivo práctico de esta recopilación sería de suministrar, por ejemplo, a un empresario argentino, la información sobre cómo financiar su comercio hacia Centroamérica.

—En segundo lugar, evaluar y determinar la necesidad de ampliar, revisar o establecer nuevos mecanismos de financiamiento al comercio intrarregional, a la luz de la evolución reciente de los intercambios.

—En tercer lugar, fomentar el diseño y la realización de proyectos bi o pluri-nacionales entre países de la región: por ejemplo, el BID y la CAF pudieran sumar recursos para financiar obras directamente relacionadas con el desarrollo transfronterizo de los países andinos (ampliar las vías de comunicación y transporte terrestre, mejorar la infraestructura aduanera, atender las necesidades de protección ambiental en las cuencas hidrográficas comunes, apoyar el desarrollo de las conexiones eléctricas, etc.). En la región ya ha habido algunos antecedentes de préstamos bi o pluri-nacionales, pero obstáculos legales o derivados de las garantías financieras han impedido un mayor desarrollo de operaciones que involucren a más de un país prestatario. El sector privado regional o extrarregional podría también cofinanciar préstamos pluri-nacionales de apoyo a la integración, los cuales, además de aumentar el volumen de recursos disponibles en la región, tendrían un impacto político importante.

II. Los mecanismos de pagos y los Fondos de Reserva

El primer problema financiero que enfrentaron los países pioneros de la integración fue el de pagos. La falta de convertibilidad de muchas de sus monedas y los controles que prevalecían en los años sesenta aconsejaban la creación de un mecanismo de pagos más o menos similar al que se había establecido en Europa. En este sentido, en 1961 se constituye, dentro del Mercado Común Centroamericano, la Cámara de Compensación Centroamericana, y des-

de 1966 empieza a actuar el sistema de compensación multilateral de saldos y créditos recíprocos entre bancos centrales de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, hoy ALADI). En ambos casos se trató de mecanismos de pagos con márgenes de crédito relativamente estrechos en los cuales se liquidan los saldos excedentes con pagos en moneda convertible. En el Caribe, el sistema de compensación multilateral del CARICOM suspendió sus operaciones en 1983, también debido a lo estrecho de los márgenes de créditos recíprocos.

La utilidad de estos mecanismos puede medirse por su subsistencia ante las más disímiles circunstancias económicas. Además de proporcionar un ahorro de divisas para los países y permitir saltar el obstáculo de los controles de cambio, cuando estos existen, permiten crear relaciones entre las instituciones financieras privadas de los países participantes; cuando están complementados por un acuerdo de crédito recíproco, estimulan el comercio entre ellos.

En las actuales circunstancias, el acuerdo de pagos y crédito recíproco de la ALADI (el más activo de los mecanismos de pago de la región) es de uso voluntario en todos los países miembros, excepto en Venezuela donde a raíz del reciente control de cambios se instituyó su uso obligatorio. En 1993 se canalizó a través de este mecanismo el 69% del comercio intrazonal¹. Esta proporción, que en la década de los ochenta alcanzó un promedio de 83%, muestra el éxito del mecanismo. Sin embargo, resulta curioso constatar que mientras la utilización es sumamente alta entre los países del Cono Sur, disminuye en los casos de México, Colombia y Venezuela, los cuales lo utilizan preferentemente en su comercio con las economías sureñas más que entre sí.

En diversas oportunidades se ha planteado la posibilidad de establecer un mecanismo de pago que abarque todos los esquemas de integración existentes (ALADI-Mercado Común Centroamericano-Comunidad del Caribe), pero estas propuestas no han logrado avanzar suficientemente. Sólo algunos miembros de ALADI han suscrito acuerdos bilaterales de pago con países centroamericanos y caribeños.

En el mismo orden de ideas, las variaciones en los resultados de balanza de pagos de los países de la región, y el efecto que esto puede tener sobre la consolidación y

crecimiento de su comercio recíproco, hizo pensar desde los inicios del movimiento regional de integración económica en la posibilidad de crear un **Fondo Común de Reservas** que permitiera disminuir los efectos adversos de los desequilibrios en los pagos externos. Aunque estos desequilibrios se han presentado en América Latina y el Caribe en proporciones poco usuales durante las últimas décadas, es previsible que existan normalmente en proporciones más moderadas.

La dificultad para acopiar recursos significativos que permitieran a un Fondo Común de Reservas cumplir con sus objetivos y el hecho de que éste sólo se hace necesario en las etapas más avanzadas del proceso de integración postergaron la puesta en marcha de la idea. Pero en 1974, a raíz de los recursos externos extraordinarios que recibió Venezuela por el aumento en los precios del petróleo (y del incremento ulterior de éstos que entonces se pronosticaba) se avanzó hacia el establecimiento de un Fondo de Reservas en el marco del Acuerdo de Cartagena. Se creó entonces el **Fondo Andino de Reservas (FAR)**.

Posteriormente, ante la presentación de varias propuestas para la formación de un Fondo a nivel latinoamericano, los países miembros del FAR estimaron que esto podría hacerse permitiendo la incorporación de otros países al mecanismo andino. Con el objeto de hacerlo posible, fueron modificados los estatutos del FAR y a partir de 1992 éste quedó abierto a la participación de los otros países latinoamericanos. Por ello cambió su nombre a **Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)**. Hasta la fecha, ningún país adicional se ha integrado al FLAR.

El FLAR ha extendido préstamos a todos sus países miembros y ha tenido un desempeño financiero equilibrado. También contribuye al financiamiento de las exportaciones de la subregión andina, mediante líneas de descuento de aceptaciones bancarias de la CAF y de BLADDEX. Sin embargo, el monto de los recursos que maneja, y el hecho de que cuando éstos se necesitan usualmente también se ha solicitado el auxilio del Fondo Monetario Internacional, ha determinado que sus operaciones tengan un carácter subsidiario para los países miembros. Actualmente el patrimonio del FLAR es del orden de los US \$ 800 millones y sus activos alcanzan US \$ 1500 millones.

La experiencia acumulada en el manejo del Fondo y en las negociaciones que llevaron a su creación pueden ser de

utilidad para su ampliación y crecimiento que, de avanzar la integración regional, podrían llegar a ser indispensables.

En este ámbito, convendría que la ALADI y el FLAR, con la colaboración de BLADDEX y de las secretarías de los esquemas de integración, procedan a una revisión global del funcionamiento y de las potencialidades de sus mecanismos financieros desde el punto de vista del apoyo que pueden brindar al crecimiento del comercio intrarregional, y estudiar en particular:

—la ampliación del mecanismo de pagos y créditos recíprocos de ALADI a todos los países de la región;

—la eventualidad de ampliar la participación al FLAR a otros países de la región —aprovechando la posición holgada de reservas que presentan actualmente algunos de los países— enfocando como prioridad el financiamiento del comercio intrarregional.

III. El financiamiento a las exportaciones

Un área en la cual se han intentado diversos mecanismos institucionales y se han ensayado variados instrumentos es la del financiamiento a las exportaciones. La fuerte protección que mantuvieron durante muchos años los mercados domésticos y, en ocasiones, la sobrevaluación de la moneda hacían necesario compensar a los exportadores por la vía de los incentivos, si acaso se aspiraba a una diversificación de las ventas externas. El financiamiento de las exportaciones se consideró un complemento de tales incentivos y a veces una vía para otorgarlos.

Los arreglos institucionales para el financiamiento de las exportaciones han sido muy diversos. Abarcan el establecimiento de Bancos de Comercio Exterior y Fondos de Financiamiento de las Exportaciones, los redescuentos de títulos, la cobertura del diferencial de tasa de interés, créditos al comprador externo y la provisión de seguros. Aunque estos mecanismos financieros usualmente implican el uso directo o indirecto de recursos públicos, de acuerdo a la CEPAL, "en casi todas estas modalidades, la banca comercial desempeña el papel clave en el financiamiento de las exportaciones en la mayoría de los países de la región".²

La apertura de las economías, las exigencias internacionales y las restricciones fiscales han llevado a la disminución de los incentivos a las exportaciones y a un menor

grado de concesionalidad en su financiamiento. Esto no disminuye sino que aumenta la necesidad de un mayor acceso al crédito por parte de los exportadores. Al respecto se ha afirmado que "en América Latina el financiamiento de las ventas externas ha sido esencial para ampliar y diversificar las exportaciones no tradicionales. Los antecedentes empíricos muestran una fuerte correlación positiva entre la disponibilidad de financiamiento para las exportaciones y el incremento relativo de los productos no tradicionales (sobre todo de manufacturas) en el total exportado".³

El objetivo del financiamiento a las exportaciones y el grado de concesionalidad que a menudo le acompaña ha determinado que la mayoría de los mecanismos de este tipo sea de carácter nacional. Sin embargo, con la reducción del sesgo anti-exportador que ha provocado la apertura de las economías nacionales, el acceso al financiamiento ha cobrado mayor importancia que el elemento de subsidio que pueda contener, particularmente para los exportadores medianos y pequeños. Por ello mismo se abre un campo amplio de actividades para la banca comercial de cada país y para entidades de carácter binacional o multilateral. Es en este campo en donde han venido actuando instituciones de carácter diverso como el **Banco Exterior de los Andes y de España** (EXTEBANDES), banco multinacional con sede en Caracas; el **Sistema Andino de Financiamiento al Comercio** (SAFICO), vinculado a la **Corporación Andina de Fomento** (CAF); el Mecanismo de Confirmación de Cartas de Crédito (MECOFIN) de la CAF, que confirma y financia importaciones provenientes de fuera de la subregión andina; y el **Banco Latinoamericano de Exportaciones** (BLADEX), con sede en Panamá. Este último es un banco multinacional especializado en el financiamiento del comercio exterior de los países de la región. Bancos centrales de 22 países de la región e instituciones gubernamentales, además de bancos comerciales y de la Corporación Financiera Internacional son propietarios de BLADEX.

En el campo financiero los países de MERCOSUR cuentan con instituciones de desarrollo de amplia cobertura, tanto a nivel nacional como a nivel regional. Por ello se ha otorgado especial importancia a la coordinación de sus actividades. En tal sentido se propone avanzar en campos tales como criterios para armonizar las regulaciones en materia de políticas de crédito, calificación de cartera y de activos; criterios para armonizar las políticas en materia de

valoración de garantías; y criterios para la emisión de bonos y otros títulos financieros, tanto en el mercado de los países del MERCOSUR como en terceros países.

El financiamiento a las exportaciones es un área susceptible de armonización de políticas entre países que intentan aproximarse a la integración, pues puede realizarse independientemente de otros tipos de coordinación macroeconómica. En tal sentido, la ALADI, las secretarías de integración y BLADDEX (además de otros organismos regionales y subregionales y la banca comercial) pudieran promover estudios y consultas para hacer un diagnóstico del estado actual del financiamiento a las exportaciones intrarregionales. En algunos trabajos de la CEPAL se ha ventilado la posibilidad de establecer un sistema de financiamiento de las exportaciones intrarregionales basado en la intermediación de instrumentos financieros, denominados en una moneda regional convertible (la experiencia del peso andino puede ser ilustrativa en este sentido). La experiencia que obtengan tanto los países de MERCOSUR como ALIDE en este programa podrían servir para intentar ejercicios similares entre otros países de América Latina.

IV. Acciones para la difusión de la información

La información relativa a los distintos instrumentos financieros regionales y subregionales tales como los que se han mencionado en este informe es muy poco conocida en la región, y menos conocida aun fuera de ella.

La creación de sistemas de información sobre las posibilidades de financiamiento del comercio intrarregional, como se dijo anteriormente, permitiría una utilización más amplia de las concesiones comerciales que se han acordado recientemente. Esto se aplica tanto a las posibilidades abiertas por los acuerdos suscritos a nivel multilateral y bilateral como a las relaciones entre los diferentes grupos de países.

Una iniciativa de esta naturaleza, promovida por el SELA, ya está en marcha mediante el establecimiento del **Sistema Integral de Información y Apoyo al Comercio Exterior (SIIACE)** en el marco de la ALADI y con el apoyo financiero del BID. Mediante este Sistema, en una primera etapa se pondrá a la disposición de usuarios públicos y privados un conjunto de bases de datos sobre: magnitudes del comercio de todos los países de ALADI, aranceles,

preferencias negociadas, directorio de exportadores e importadores, normas legales de comercio exterior, base de datos referencial sobre los demás bancos de datos y sistemas de información comercial existentes en la región, y una base de datos bibliográfico-documental.

En el mes de noviembre de 1994 se iniciará el proceso de instalación, en la Secretaría General de ALADI, de las bases de datos y del Sistema de Consultas en los organismos nacionales de los países miembros que hayan sido seleccionados para participar en el Sistema.

Una vez avanzada la fase de experimentación durante 1995, el Sistema podrá ampliarse geográficamente para abarcar a los usuarios de los demás países de la región, etapa que contará con la colaboración de la Secretaría Permanente del SELA y del Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial y de Apoyo al Comercio Exterior (PLACIEX).

Sería conveniente que el BID siga apoyando esta importante iniciativa de apoyo informativo a los usuarios del comercio intrarregional, de tal manera que sea factible ampliar, en un breve plazo, la cobertura de este Sistema a todos los países de América Latina y el Caribe. El sector privado de la región también pudiera aportar recursos para el perfeccionamiento del Sistema.

En el mismo orden de ideas, el Proyecto SELA-LATIN-TRADE está tramitando ante el BID el financiamiento de un programa de difusión de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales realizadas en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, destinado a empresas y organizaciones del sector privado de América Latina y el Caribe.

V. Otras iniciativas en pro del financiamiento del comercio

Además de lo señalado, hay otras tareas que pudieran emprender tanto los organismos regionales y subregionales como el sector privado para divulgar, aprovechar y ampliar los mecanismos de financiamiento del comercio, como por ejemplo:

—Examinar la situación de la deuda intrarregional y las posibilidades de realizar operaciones de conversión de deuda para financiar exportaciones e inversiones entre los países de América Latina y el Caribe.

—Organizar encuentros empresariales de comercio e inversión "intra e inter-esquemas" y con los países que no son miembros de ningún esquema de integración: por ejemplo una rueda de negocios que reúna a empresarios del MERCOSUR y Chile con empresarios del Mercado Común Centroamericano.

—Ampliar las acciones existentes en materia de promoción del comercio y formación de negociadores comerciales de la región incluyendo la capacitación en materia de mecanismos financieros de apoyo al comercio.

—Mejorar la posición de las empresas de América Latina y el Caribe en relación con las licitaciones internacionales financiadas por préstamos de los organismos multilaterales internacionales y regionales.

—Analizar y divulgar, a nivel de los organismos financieros de la región y de la banca comercial, el conocimiento de los instrumentos de créditos a la exportación de los países industrializados (normas y políticas de la Unión de Berna y de la OCDE en la materia) a objeto de compararlos con los instrumentos existentes en la región y utilizar esa experiencia en las evaluaciones que se hagan a nivel regional.

Bibliografía

—**ALADI**, "Evolución del funcionamiento del sistema de pagos de la ALADI en el año 1993. Montevideo.

—**ALIDE**, "Liberalización y Banca de Desarrollo". Lima, 1993.

—**ALIDE**, "Liberalización financiera y Banca de Desarrollo". Rommel Acevedo F. de P., Editor. Lima, 1993.

—**BANCO MUNDIAL**, "Informe sobre el Desarrollo Mundial". Washington, 1989.

—**ARELLANO**, José Pablo, "Políticas para promover el ahorro en América Latina", en "El Desarrollo Financiero de América Latina y el Caribe, 1985". Instituto Interamericano de Mercados de Capital, Caracas, 1985.

—**BANCO MUNDIAL**, "Seminario sobre reformas del sector financiero en países de Asia y América Latina". Washington, 1992.

—**BANCO MUNDIAL**, "Los sistemas bancarios de América Latina en los años ochenta. Un estudio comparativo de doce países". Washington, D.C. 1990.

—**BANCO MUNDIAL**, "Country Briefs", 1994.

- BANCO MUNDIAL**, "Global Economic Prospects", agosto 1994.
- BID**, "Progreso Económico y Social en América Latina". Informe 1993, Washington, D.C., 1993.
- CEPAL**, "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial". Santiago de Chile, 1994.
- CEPAL**, "Panorama Económico de América Latina 1993". Santiago, 1993.
- CEPAL**, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1993". Santiago de Chile, 1994.
- CEPAL**, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 1994.
- JUNAC**, "Propuesta 249". Noviembre, 1991.
- LONG**, Millard, "Reformas Financieras: Una perspectiva global". Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico. Reformas de los sectores financieros en Asia y América Latina. Washington, D.C. 1993.
- MARICHAL**, Carlos, "Historia de la deuda externa de América Latina". Alianza América. México, 1988.
- MASSAD**, Carlos, "Integración: Una nueva estrategia, en "Banca Central en América Latina". Tomo I. Los aspectos internacionales". CEMLA, México, 1990.
- NAIM**, Moisés, "Towards free trade in the Americas: building blocks, stumbling blocks and entry fees". Washington, D.C. 1994.
- PAZOS**, Felipe, "Medio siglo de política económica latinoamericana". Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 1991, Tomo I.
- PAZOS**, Felipe, "Mecanismos multilaterales de pago en América Latina, en "Medio siglo de Política Económica Latinoamericana". Tomo I. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, 1991.
- SELA**, "La nueva etapa de la integración latinoamericana". SELA-Fondo de Cultura Económica, Caracas, México, 1991.
- SELA**, "La Cumbre Hemisférica de Miami: Comentarios a la agenda propuesta por Estados Unidos". Rio de Janeiro, Brasil, 9-10 de setiembre de 1994.
- SELA**, "Nuevas modalidades de financiamiento externo hacia América Latina y el Caribe". SP/RE/DT No. 2, presentado al Comité de Desarrollo del Banco Mundial y FMI, mayo de 1993.

Notas

- | | | |
|---|---|-----------------------------------|
| 1. ALADI, Evolución del funcionamiento del sistema de pagos de la ALADI en el año | 1993, Montevideo. | economía mundial. |
| | 2. CEPAL, Políticas para mejorar la inserción en la | Santiago de Chile, 1994, pag 118. |
| | | 3. CEPAL. Op cit. |

Creación de un Fondo Multilateral de Garantía de Crédito a la Exportación

→ **Enrique Vilatela**

Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT) de México

I. Situación del Seguro de Crédito a la Exportación

El Seguro de Crédito a la Exportación es un mecanismo que puede impulsar el desarrollo financiero y comercial de la región latinoamericana. Sin embargo, deben mejorarse las condiciones en las cuales se contratan los seguros de crédito en las relaciones comerciales de América Latina con los países industrializados y en el intercambio regional.

Un análisis de la situación actual permite comprobar que en materia de seguro de crédito a la exportación resulta necesario realizar un conjunto de tareas con el propósito de mejorar las condiciones en las cuales éste opera, reducir sus costos y mejorar la calificación de riesgo-región que aplican las entidades aseguradoras de los países industrializados a las naciones de América Latina.

Por la dinámica del comercio internacional y la diversidad de operaciones que se realizan en el mercado mundial, el tema de la calificación de los riesgos tiene una especial importancia para permitir que las operaciones de la empresa aseguradora se realicen de manera adecuada.

Los riesgos que deben ser evaluados son múltiples. En la teoría del seguro de crédito se consideran los denominados factores externos los cuales comprenden tres categorías: de asuntos estructurales, políticos y coyunturales.

La calificación de la insolvencia del deudor se ha tornado cada vez más compleja debido a los avances registrados en la normativa jurídica para permitir que las empresas puedan desarrollar sus operaciones económicas y financieras cuando se encuentren en situación de dificultad para enfrentar sus compromisos en los términos originalmente señalados.

En el manejo de la calificación de los riesgos y en un entorno de creciente dificultad para establecer la insolvencia, las empresas aseguradoras de crédito a la exportación tienen que actuar con criterios flexibles y manejar oportunamente información que les permita ponderar en forma adecuada y equilibrada los riesgos de las empresas y de los países.

II Mecanismos institucionales

La Unión Internacional de Aseguradoras de Crédito (Unión de Berna) como uno de los principales mecanismos e instrumentos para fortalecer la operatividad del sistema del seguro de crédito, constituye el foro para plantear la posición regional y negociar mejores términos en esta materia.

En lo que respecta al seguro de crédito a la exportación, los objetivos de la Unión consisten en propugnar la aceptación entre sus miembros de ciertos principios básicos de seguro de crédito a la exportación, así como establecer y mantener una disciplina en los plazos de crédito utilizados en el comercio internacional.

En las reuniones del Comité de Seguro de Crédito a la Exportación, que es el órgano de la Unión que se ocupa concretamente de las cuestiones pertinentes al seguro de crédito a la exportación, los miembros intercambian puntos de vista acerca de temas de seguro, estrategias con respecto a mercados que suscitan interés o preocupación y las tendencias en las condiciones de pago de las mercancías.

Para mejorar los términos de contratación del Seguro de Crédito a la Exportación es necesario recabar de la Unión Berna información y opinión respecto de la situación económica y financiera de países y compradores, lograr el conocimiento de los diferentes acuerdos que se tomen referentes a plazos de crédito, tasas de intereses, monto de primas, riesgos y demás características de las garantías que conceden otros países y aprovechar las experiencias que dan a conocer los diferentes directivos de las instituciones miembros de la citada Unión.

En tal sentido, el Comité Técnico de Comercio Exterior de ALIDE presentó, durante la última reunión ordinaria de la Unión de Berna, en septiembre pasado en Berlín, una clara posición latinoamericana para mejorar substancial-

mente las condiciones en las cuales se contratan los seguros de crédito en favor de la región. El tema fue ampliamente debatido y se ha iniciado un proceso que debe evolucionar favorablemente, en la medida en que se persista en sustentar nuestra posición y las condiciones de la economía latinoamericana mantengan la tendencia a mejorar.

III. Un cambio favorable en América Latina

La evolución de las políticas económicas en América Latina ha determinado que riesgos que tradicionalmente se podían presentar en algunos países de la región hayan desaparecido. Riesgos como el de transferencias, de cambio, de anulación de licencias y destrucción o confiscación del material han desaparecido prácticamente.

En lo que concierne al riesgo de transferencia, éste es uno de los más antiguos que los Estados pensaron en cubrir y, efectivamente, es el que ha dado probablemente lugar a los principales problemas.

En la actual coyuntura de la economía latinoamericana, el desarrollo de operaciones de cambio libre y de transferencia sin restricciones de los recursos en divisas por concepto de las operaciones de comercio exterior ha acompañado al proceso de liberalización de los intercambios y de apertura económica.

El riesgo de cambio en virtud de la libertad de los mercados cambiarios, en consecuencia, se convierte en previsible para los agentes económicos y las empresas aseguradoras. No está configurado el riesgo derivado de los controles y de las restricciones administrativas basadas en decisiones que contrarían la evolución del mercado por las opciones de naturaleza política. Por el contrario, en esquemas caracterizados por la lucha contra la inflación y la búsqueda del equilibrio económico (que se aplican por la mayor parte de los países de la región) las devaluaciones traumáticas y las bruscas alteraciones del manejo monetario y cambiario tienden a disminuir.

El control de las importaciones constituyó una situación compleja para el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y aumentó los riesgos del crédito. Dio lugar en muchos casos a la anulación de licencias de importación y al establecimiento de restricciones cualitativas.

En función de las actuales políticas que se aplican en

América Latina en materia de comercio exterior y de libertad cambiaría los riesgos anteriormente señalados se han reducido sensiblemente. En consecuencia procede que la calificación riesgo-región experimente una revisión sustancial. El mejorar la calificación dará lugar a una reducción del costo de las primas. Ello facilitará el desarrollo y la diversificación del comercio exterior latinoamericano. Facilitará además la actividad de las instituciones financieras de desarrollo en apoyo al sector externo de la economía.

IV. Propuesta de ALIDE

Considero conveniente plantear algunos puntos en relación con los instrumentos y mecanismos que podrían utilizarse para mejorar los términos de utilización del seguro de crédito a la exportación en la región latinoamericana y, por tanto, promover su desarrollo.

Como lo he expuesto, el otorgamiento de garantías de crédito a la exportación es un factor fundamental en el fomento al comercio exterior cuya actividad puede recaer en las instituciones financieras de desarrollo, con el objeto de buscar una mayor diversificación de compradores en el exterior, así como para incrementar para el sector financiero su actividad crediticia asociada a la producción y venta de bienes y servicios de exportación.

El sistema de seguro crédito a la exportación ha permitido que muchas empresas incrementen sus ventas externas sin poner en peligro su equilibrio financiero asumiendo la responsabilidad por riesgos excesivos.

La disposición de los bancos a hacer anticipos o proporcionar servicios de descuento aumenta en la misma proporción que su seguridad de que el proveedor está protegido contra la falta de pago de sus clientes extranjeros. En consecuencia, cuando los riesgos que acompañan las operaciones de exportación están cubiertos por adecuados mecanismos de seguro, éstos han contribuido a que las entidades crediticias participen en forma más activa en el proceso de financiación. Ha permitido además una mayor movilización de fondos que no habrían estado disponibles de otra forma.

A nivel internacional, la póliza de seguro de crédito a la exportación, en la mayoría de los casos, se ha convertido en requisito previo para la obtención de financiación de exportaciones y las compañías que otorgan este tipo de

seguro han venido desempeñando una función complementaria de las instituciones de crédito. La situación puede evolucionar en igual sentido en América Latina.

Es importante analizar las posibilidades para desarrollar algún esquema de reaseguros de ámbito regional. El actual volumen moderado de transacciones entre las empresas de seguro de crédito podría incrementarse como resultado de los avances de la integración regional.

Los mecanismos financieros, comerciales y de complementariedad económica que se establezcan en la región latinoamericana deben ser adecuadamente coordinados. En ese orden de ideas es conveniente comprar la propuesta formulada por el Banco Interamericano de Desarrollo para establecer una Red Regional de Facilidades de Redescuento de Crédito de Exportación para promover financiamiento de exportación a corto, mediano y largo plazo en las operaciones de pre y post-embarque, con los mecanismos que sobre este mismo aspecto se adelantan en el marco de ALADI.

Los países en desarrollo que tratan de incrementar sus exportaciones se ven obligados a hacer frente a las exigencias de la competencia internacional. Una de ellas es la concesión de créditos en condiciones análogas a las ofrecidas por sus mayores competidores.

Se propone conformar un Fondo Multilateral de Garantía de crédito a la exportación (FGE) como una entidad jurídica independiente que concedería su garantía a las operaciones de exportación que reunieran las condiciones requeridas. Ese Fondo podría contar con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de los bancos interesados.

Para que el Fondo sea eficiente sus operaciones tendrían que cumplir ciertos requisitos, a saber:

—Para que la garantía tenga el efecto de lograr que las operaciones de exportación fuesen aceptables en los mercados de capitales, debería tener ciertas características y ser concedida por una institución que dispusiera de recursos financieros suficientes y estuviera administrada de modo que inspirase la confianza de los mercados capitales.

—Establecer una relación amplia de los créditos que podrían acogerse a la garantía.

—La garantía del FGE cubriría el importe total o parcial de la operación, según se establezca en la póliza respectiva.

—El FGE debería garantizar créditos para las exportacio-

nes de un país latinoamericano a cualquier mercado o comprador que reúna las condiciones requeridas.

—Para impedir una exposición excesiva al riesgo, habría que otorgar el FGE las atribuciones necesarias para que pudiese limitar el valor de los efectos de exportación que, a los efectos de la garantía presentasen los países exportadores.

—El FGE garantizaría normalmente, los créditos con un plazo de vencimiento no superior a diez (10) años, siempre que los bienes o servicios financiados se vendan normalmente en el mercado internacional en las mismas condiciones.

—Los créditos que reuniesen las condiciones necesarias para recibir la garantía de FGE tendrían que ajustarse a las normas de los convenios internacionales ya vigentes, o de los que puedan elaborarse.

—Los efectos de exportación que se presentasen al FGE podrían estar expresados en cualquier moneda convertible. Esos efectos tendrían las características jurídicas propias de un documento de comercio y, en particular, serían libremente negociables y deberían satisfacer en su momento los requisitos normales en lo tocante a los derechos de los tenedores.

—El FGE fijaría su comisión en una cuantía tal que le produjese ingresos suficientes para atender a sus gastos corrientes, incluidos los dividendos y las características a un fondo de reserva.

Constitución de una Compañía Iberoamericana de Seguro de Crédito a la Exportación

➔ *Ministerio de Comercio y Turismo de España*

I. Introducción

Ya en el curso de la Cumbre de Cartagena de Indias, el Presidente del Gobierno de España, D. Felipe González, hizo entrega a los demás mandatarios participantes de un proyecto de constitución de una Compañía Iberoamericana de Seguro de Crédito a la Exportación.

Dicha primera iniciativa ha tenido un doble efecto. Por un lado, ha creado una notable expectación en la comunidad empresarial, puesto que este instrumento parece ser que va a contribuir a cerrar un hueco en los instrumentos de promoción del comercio intrarregional. El segundo efecto ha sido el de dar lugar a un mayor proceso de reflexión en torno a la viabilidad y contenido de este proyecto.

II. Líneas básicas del proyecto

Este instrumento fue concebido como un mecanismo de apoyo al comercio intrarregional y que tiene como característica esencial el ser un instrumento directo y con una gestión claramente empresarial. Para ello, el objetivo, es la constitución de una Compañía, capaz de ofrecer la necesaria diversidad de pólizas precisas para la cobertura de los distintos y variados riesgos derivados del comercio internacional y, especialmente, el riesgo de crédito.

De esta manera, podrá, igualmente, extender su campo de actividad a los riesgos de fianzas, buen cumplimiento, obras, etc. En definitiva, ofrecer una panoplia de productos que sirva las necesidades reales del exportador iberoamericano.

Evidentemente, esta oferta diversificada exige, simultá-

neamente, que se efectúe un importante esfuerzo logístico, de manera que, en un plazo razonable de tiempo no superior a los tres años esté en condiciones de ofrecer productos directamente a los exportadores en todos los países participantes. Ello podrá conseguirse mediante una estrategia que combine la presencia directa en algunos países con la suscripción de acuerdos de comisión o agencia con compañías nacionales ya existentes.

III. Actividades de la Compañía

Conviene, para poder continuar profundizando en el análisis de esta propuesta, clarificar con precisión cual va a ser el ámbito de actuación de esta Compañía.

La Compañía desarrollará esencialmente dos actividades, por cuenta propia y por cuenta ajena. En el ámbito del seguro de crédito a la exportación, su negocio fundamental, la Compañía desarrollará por cuenta propia, esto es, contra su propio patrimonio, la cobertura del riesgo comercial derivado de operaciones de crédito a la exportación con un plazo de amortización inferior a 24 meses.

Dicha actividad, como se ha indicado, se lleva a cabo contra su propio patrimonio, en consecuencia, este ha de ser suficiente para permitir el desarrollo de estas actividades. Para ello se propone que la dotación inicial de la Compañía ascienda a 100 millones de dólares.

De manera paralela, la Compañía desarrollará actividades por cuenta ajena, esto es, por mandato de los Estados participantes. Esto es así puesto que, en este tramo se propone que la Compañía lleve a cabo una labor subsidiaria cubriendo unos riesgos que el mercado es incapaz de asumir.

En concreto, por cuenta ajena, la Compañía cubrirá el riesgo comercial correspondiente a operaciones de crédito a la exportación con un plazo de amortización superior a los 24 meses, así como la totalidad del riesgo político, con independencia del período de amortización del crédito en cuestión.

IV. El Mecanismo Especial de Reaseguro

Para la cobertura de este tipo de riesgos, cuya cobertura el mercado rechaza pero que, a su vez exige, el negocio exportador, se prevé la dotación de un Mecanismo Especial

de Reaseguro (MER). Este MER es una dotación de fondos destinados precisamente a la cobertura de dichos riesgos especiales.

Los principios básicos que rigen la concepción del MER son:

—El volumen del MER ha de ser suficiente para cuanto menos cubrir las necesidades derivadas de 5 años de actividad. Ello permite no sólo establecer un límite del coste para los estados del instrumento, sino también entraña otro límite de actividad y capacidad de asunción de riesgos de la Compañía.

—Para aliviar el efecto sobre los presupuestos de los Estados socios de la dotación de este MER y dado que a diferencia del capital de la sociedad no hay necesidad de proceder a un desembolso inmediato de la totalidad de los fondos y pueda establecerse un mecanismo de compromiso y desembolso similar al existente en las instituciones financieras internacionales que naturalmente ha de llevar implícita el principio de reposición de fondos.

Teniendo esto presente, se propone un volumen del MER de aproximadamente 500 millones de dólares.

V. Estructura decisional

Esta doble personalidad de la Compañía, en lo referente a su ámbito de actuación, diferenciando las operaciones por cuenta propia y las operaciones por cuenta ajena, exige que se traslade igualmente el esquema o procedimiento decisional en el seno de la Compañía.

Este doble esquema ha de combinarse con el principio de gestión empresarial anteriormente citado y con las dificultades que plantea la dispersión geográfica de los socios, por tanto se propone que la estructura decisional de la Compañía se fundamente en tres niveles.

El primero, el nivel máximo, será el de Junta General de Accionistas, que habrá de reunirse cuanto menos una vez al año.

El segundo nivel, lo constituye el Consejo de Administración y habrá de reunirse cuanto menos 4 veces al año.

Finalmente, la gestión diaria de la Compañía, con una generosa delegación de poderes, radica en el Comité de Dirección que podrá organizarse para el mejor y más ágil estudio y selección de operaciones.

Evidentemente, uno de los problemas esenciales es el de la distribución entre los potenciales socios del coste de este instrumento, para ello se han elaborado 4 grupos de países, basándose, esencialmente, aunque no de manera exclusiva, en la renta per cápita. Dichos 4 grupos podrían ser los siguientes:

- Grupo A: Argentina, España, México y Portugal.
- Grupo B: Brasil, Colombia, Chile, Uruguay y Venezuela
- Grupo C: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana
- Grupo D: Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Evidentemente, la presente no pasa de ser una propuesta sujeta a revisión conforme a las internas posibilidades de cada uno de los países socios.

Estos 4 grupos se distribuirían el capital de la sociedad de la siguiente manera:

- Grupo A: 8 m. de \$ cada uno. Total 32 millones de dólares
- Grupo B: 6,5 m. de \$ cada uno. Total 32,5 millones de dólares
- Grupo C: 5 m. de \$ cada uno. Total 30 millones de dólares
- Grupo D: 3 m. de \$ cada uno. Total 18 millones de dólares

Así el capital de la sociedad asciende a un importe de 112,5 millones de dólares.

De igual manera, se distribuirá la aportación de cada país socio al MER. (Mecanismo Especial de Reaseguro).

- Grupo A: 50 m. de \$ cada uno. Total 200 millones de dólares
- Grupo B: 30 m. de \$ cada uno. Total 150 millones de dólares
- Grupo C: 20 m. de \$ cada uno. Total 120 millones de dólares
- Grupo D: 10 m. de \$ cada uno. Total 60 millones de dólares

Así la dotación total del MER asciende a 530 millones de dólares.

VII. Propuesta de financiación concesional española

Vistas unas hipótesis de participación de los distintos países tanto de capital de participación como del MER, España con el fin de contribuir en la participación de todos los países iberoamericanos en este instrumento, ha decidido ofrecer la posibilidad de financiación concesional de un determinado porcentaje de la participación de los países menos ricos. Dicha financiación concesional se efectuaría con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo y tendría un nivel de concesionalidad del 35%.

En concreto, se propone lo siguiente:

a. Países englobados en el grupo C

No se financiaría la participación en el capital, pero se financiaría hasta el 25% del importe de participación en el MER. Ello supondrá un esfuerzo de 40 millones de dólares.

b. Países englobados en el grupo D

España financiaría hasta el 50% de la participación en el MER de estos países y hasta un 25% de su participación en el capital. En este caso, la financiación total española sería de 34,5 millones de dólares, elevando el total de los fondos concesionales españoles puestos a la disposición de la constitución de esta Compañía a 74,5 millones de dólares. De manera puramente indicativa puede señalarse que las condiciones financieras de financiación que se aplicarían a estos créditos podrían ser las siguientes:

- Período de amortización: 10 años.
- Período de gracia: 2 años (incluidos en el período de amortización).
- Tipo de interés: 0,6% anual para operaciones en dólares.

Las disposiciones de estos créditos se realizan de manera paralela a las aportaciones de fondos que hayan de realizar, por cuenta propia, los países socios.

El papel de la banca de desarrollo en la economía de América Latina

↔ *Ignacio Basombrío*

Asesor de Cooperación Financiera Internacional de ALIDE

I. Introducción

En el presente documento se analiza la evolución de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina y los desafíos que enfrentan para constituirse en factores que contribuyan en la tarea de la modernización económica y social de los países de la región.

Para cumplir con tal propósito se ha dividido el trabajo en tres secciones. La primera de ellas determina la significación patrimonial y las áreas de acción de la banca de desarrollo latinoamericana. La segunda describe los principales cambios institucionales producidos en esa banca durante los últimos años como consecuencia de modificaciones producidas en las políticas nacionales e internacionales. La última sección contiene un conjunto de recomendaciones y conclusiones sobre los mecanismos más adecuados para vincular las políticas de acción de la banca de desarrollo con las orientaciones globales de apertura y liberalización económica.

En la preparación del presente documento se ha contado con estudios de organismos nacionales, regionales e internacionales.

II. La significación económica de la banca de desarrollo

La banca de desarrollo en América Latina tiene una importante significación en la economía regional. Ello por el tamaño de sus activos y el volumen de sus colocaciones. Además cumple con una tarea fundamental al constituirse en agencia financiera para la obtención de recursos en el

exterior principalmente de los organismos financieros multilaterales. Finalmente debe señalarse que orienta sus colocaciones a los diferentes sectores de la producción de bienes y servicios y otorga plazos adecuados para su cancelación.

Un reciente estudio de ALIDE subraya dos aspectos fundamentales con relación al papel de la banca de desarrollo. En primer lugar el relativo a su participación en la internacionalización de la economía de los países de la región. En segundo término, su papel en la descentralización económica y en el servicio público.

Sobre el primer asunto se sostiene que el aporte de las instituciones financieras de desarrollo (IFD) al proceso de cooperación e integración económica entre los países de la región y de fuera de ella se refleja en la proporción cada vez mayor de bancos de desarrollo que tienen una cobertura internacional en sus operaciones.

Un 37 por ciento de IFD tienen un ámbito de actuación que abarca el mercado internacional. Tal porcentaje refleja la tendencia ascendente observada desde 1988. En ese año el 26 por ciento de las IFD registraban operaciones en los ámbitos nacional e internacional.

En cuanto al segundo de los temas mencionados el análisis efectuado por ALIDE permite concluir que desde el aspecto de la presencia de su función al interior de los países es posible ratificar la orientación descentralizada de las operaciones de las IFD. Tal situación se expresa en algunas cifras: (i) en 66 instituciones financieras del total de la infraestructura institucional de estos bancos (9.400 oficinas, agencias y sucursales), prácticamente el 90 por ciento de los puntos de atención se encuentra en el interior de los países y fuera de la ciudad en donde se ubica su sede principal.

Debe subrayarse que las instituciones que financian al sector agropecuario son las que por su propia función de apoyo al sector rural mantienen el mayor número de oficinas al interior de los países.

Por otro lado algunas IFD que operan como bancos de segundo piso registran una elevada descentralización en sus operaciones.

En el proceso de cambios estructurales iniciado en la mayor parte de los países de la región se ha observado una orientación crítica sobre el papel de la banca de desarrollo en la economía regional. Como consecuencia de lo anterior

se han limitado los recursos destinados a tal sector financiero. Pero ello no significa que este segmento del sector financiero no mantenga importancia en la obtención y canalización de recursos para promover el desarrollo económico y social.

Un estudio sobre el particular destaca que las magnitudes financieras agregadas de las IFD de América Latina y el Caribe correspondientes al inicio de 1991 revelan la significativa presencia que mantiene la comunidad de bancos de desarrollo en el financiamiento de las actividades económicas de la región.

Los activos totales al término de 1990 de 77 instituciones representativas de la banca de desarrollo pertenecientes a 22 países de la región se estima que son equivalentes a US\$ 203.700 millones. La capacidad de financiamiento de tales IFD supera el equivalente a US\$ 140.000 millones.

La capacidad de endeudamiento de la banca de desarrollo y para obtener recursos de terceros es relevante. Para el año 1991 se estima que el 88 por ciento del total de activos que poseen las instituciones financieras de desarrollo son financiados con recursos de terceros (US\$ 179.000 millones). Los principales montos provienen de fuentes oficiales o para-oficiales, tales como redescuentos de la banca central, empréstitos extranjeros, fondos en fideicomiso y préstamos del sistema financiero.

Los depósitos y obligaciones captados del público sumados a los pasivos por títulos emitidos representan un 14 por ciento del total de los activos.

El sector de la banca de desarrollo requiere ser adecuadamente capitalizado para potenciar la expansión de sus actividades. La crisis económica que experimentó América Latina durante la década pasada y los cambios en las políticas de asignación de recursos como consecuencia de los procesos de ajuste han dado lugar a un menor énfasis en los aportes de capital a esa banca. Esto se refleja en la situación de los recursos propios de la banca de desarrollo que equivalen al 12 por ciento del total de activos. Tal porcentaje engloba diferencias significativas de institución a institución. En algunos casos las diferencias obedecen a modalidades organizativas u operativas específicas, aunque también hay algunos casos específicos de bancos con niveles de "leverage" elevados, lo cual refleja la existencia de problemas de solvencia y/o descapitalización como resultado de la crisis y de la recesión que todavía afecta a

los sectores productivos de diversos países de la región latinoamericana.

El tema de la capitalización guarda una directa relación con las posibilidades de obtener recursos de terceros. América Latina reingresa al mercado internacional de capitales y recupera capacidad de endeudamiento con el sistema financiero. La banca de desarrollo puede ampliar sus operaciones internacionales de captación de recursos en la medida que cuente con un patrimonio suficiente para expandir su endeudamiento.

La situación registrada en 1990 muestra que en el campo de la captación de fondos, las fuentes de origen externo continúan siendo uno de los rubros importantes para la banca de desarrollo en la región. Considerando a un conjunto de 83 IFD, se constata que un total de 44 entidades han percibido recursos del exterior, cuyo monto equivale a US\$ 10.700 millones (cifra mayor a la calculada dos años antes US\$ 7.500). Tal magnitud representó el 8 por ciento de la cartera de colocaciones de ese año.

Dentro de las fuentes de origen externo se distinguen las provenientes de los organismos multilaterales de financiamiento. Su aporte equivale al 62 por ciento del total de los recursos externos captados por las IFD. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo son las principales fuentes de financiamiento externo para la banca de desarrollo. Los bancos privados internacionales se constituyen en una fuente significativa de financiamiento externo. Durante 1990 otorgaron un 26 por ciento del total de recursos externos. Las agencias de gobierno concedieron el equivalente al 12 por ciento.

La necesidad de obtener recursos financieros en el mercado internacional de capitales a medio y largo plazo tiene una vinculación directa con la necesidad de la economía regional de recuperar el tiempo perdido en términos de desarrollo de la infraestructura económica y social. Además debe tenerse presente que los sectores económicos requieren recursos a tales plazos para modernizar sus estructuras e incrementar los niveles de eficiencia y competitividad.

El otorgamiento de préstamos a mediano y largo plazo constituye una de las características de la banca de desarrollo en la región que la distingue de otros intermediarios financieros. Se estima que siete de cada diez IFD que en su mayor parte son de carácter público mantienen más del 50

por ciento de su cartera en condiciones de medio y largo plazo. En función de esa estructura de colocaciones las IFD promueven el crecimiento económico y el desarrollo social. En el primer caso ligado a la formación bruta de capital. En el segundo, al financiamiento de la infraestructura social básica. Cabe señalar que este sesgo hacia el financiamiento en condiciones de medio y largo plazo se observa tanto en las IFD multisectoriales como en las IFD especializadas.

III. Los cambios institucionales recientes en la banca de desarrollo

En la presente sección se abordan un conjunto de temas vinculados con el proceso de cambios registrados en los últimos años por la banca de desarrollo.

Los problemas vinculados al campo de acción de las IFD en América Latina pueden ubicarse en tres niveles:

—las políticas globales orientadas hacia la recuperación de niveles satisfactorios de producción y empleo y la transformación de sus estructuras productivas para obtener un patrón de asignación de recursos que facilite un desarrollo sostenido a largo plazo en condiciones de estabilidad y con un sentido de equidad distributiva.

—la consolidación y desarrollo de los sistemas financieros por medio de políticas y estrategias que promuevan el incremento del ahorro interno real, estimulen la formación del ahorro financiero y su canalización hacia la inversión productiva a través de mercados y mecanismos de intermediación sólidos y eficaces.

—el financiamiento del desarrollo como actividad de contenido específico pero estrechamente interrelacionada con los otros dos planos citados.

Las realidades actuales del sistema financiero permiten considerar la existencia de una nueva banca de desarrollo. En ese contexto lo importante es subrayar la necesidad de cambios en las modalidades de operación para que las IFD puedan servir adecuadamente a la función del financiamiento del desarrollo.

Es también pertinente señalar la adaptación de la banca de desarrollo a nuevos escenarios económicos tanto internos como internacionales.

El proceso de adaptación que se cumple en la mayoría de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina no es simple. Incorpora un conjunto de situaciones

nuevas y complejas. Se observa en numerosos casos la falta de correspondencia entre la fisonomía institucional y operativa y el contexto general en que se desenvuelve la economía.

Una noción simplificada de la misión de la banca de desarrollo llevó a menudo en el pasado a que se identificara su función con el otorgamiento de crédito a tasas de interés subsidiadas y frecuentemente negativas. Actualmente la preocupación mayor se relaciona con la posibilidad de disponer de financiamiento a plazos compatibles con el período de maduración de los proyectos. Las tasas son positivas en términos reales, aunque situadas en niveles razonables y compatibles con la rentabilidad de las inversiones productivas.

La labor de los bancos de desarrollo adquiere una renovada importancia en el contexto de las reformas financieras aplicadas toda vez que por sí solos los mecanismos de mercado no consiguen conciliar intereses privados y sociales de corto y largo plazo que aseguren el desarrollo sostenido de los países latinoamericanos.

Los bancos de desarrollo deben alcanzar una eficiencia operacional libre de interferencias políticas en el propósito de la promoción y financiación del desarrollo.

Superada la etapa inicial de los procesos de ajuste macroeconómico realizados por los países latinoamericanos se replantea el tema de la necesidad de promover la expansión de las actividades productivas.

En ese contexto el sector externo asume un papel protagónico. ALIDE sostuvo en el momento más complejo del ajuste que era "necesario modificar las características de éste para permitir que el proceso resultara compatible con la reanudación de un ritmo aceptable de crecimiento económico".

Dentro de esta nueva estrategia un elemento clave radica en la expansión de las actividades productivas generadoras de exportaciones y de sustitutos eficientes de importaciones. Es éste un complemento indispensable de las políticas monetarias, fiscales y de ingresos orientadas a alcanzar una estabilización perdurable que pueda abatir la inflación y restaurar la confianza interna y externa.

En un estudio reciente, procedente del ámbito de la banca privada internacional, se resumen estas ideas en los términos siguientes: "aún allí donde sea efectiva, la estabilización tiene que ser complementada con reformas estruc-

turales que cubran un amplio rango de cambios institucionales y de política, en los niveles tanto macro como micro. Ellas podrían permitir un crecimiento económico estable y sostenido, a través de la intensificación de la inversión privada en actividades productivas orientadas a la exportación o competitivas con las importaciones”.

Las tareas de la banca de desarrollo para contribuir con el proceso de internacionalización de la economía latinoamericana son múltiples. Incluyen aspectos vinculados con la promoción, el desarrollo empresarial, el impulso a la innovación y el apoyo financiero.

En los términos señalados por ALIDE el ámbito de acción comprende “la asistencia crediticia a empresas exportadoras, el apoyo financiero a proyectos específicos destinados a generar exportaciones o a sustituir importaciones, la identificación de mercados potenciales y la difusión de oportunidades para la expansión del comercio, el establecimiento de mecanismos eficaces de comercialización, el control de calidad de los bienes exportables, la promoción de inversiones orientadas a sectores prioritarios productores de bienes comerciales, el apoyo a la adopción de tecnologías capaces de incrementar la productividad de esos sectores, y otras acciones de contenido similar”.

IV. El papel de la banca de desarrollo en la economía de América Latina

En la presente sección se presentan algunos criterios sobre la situación actual y las perspectivas de la banca de desarrollo en función de los cambios que se producen en la economía latinoamericana. Tienen el propósito de contribuir al análisis y debate de un asunto que guarda una muy directa relación con el futuro de América Latina.

1. La región latinoamericana y del Caribe está realizando un proceso de modernización y de transformación estructural de su banca de desarrollo con el propósito de incrementar los niveles de eficiencia y de competitividad en la intermediación financiera. Con ello se pretende contribuir con recursos a medio y largo plazo en el desarrollo de los programas de transformación estructural de las economías de los países de la región.

2. Las transformaciones estructurales en curso requieren de un necesario apoyo financiero procedente tanto del ahorro interno como de las transferencias positivas de

recursos de la banca multilateral, de la banca privada y de la inversión extranjera directa. La necesidad de recuperar presencia en la economía internacional y una mayor capacidad para atender a las necesidades de los sectores sociales y económicos internos determina que esa movilización de recursos deba producirse en las condiciones más eficientes y competitivas posibles.

3. Para utilizar adecuada y eficientemente los recursos financieros que puedan obtenerse en los mercados internacionales es necesario que se utilice la capacidad operativa y la experiencia de la banca de desarrollo. El nivel de especialización alcanzado por tal banca le permite a la economía de los países de la región estar en capacidad de recibir recursos financieros a medio y largo plazo que son los necesarios para ampliar, diversificar y modernizar las estructuras productivas de la región.

4. Para la mayor parte de países de la región la problemática del uso y la disponibilidad de los recursos concesionales constituye un punto de especial interés en lo que se refiere a sus relaciones con las entidades financieras multilaterales. El papel del Banco Mundial y del BID resulta crucial para lograr los recursos concesionales a base de los cuales puedan financiarse proyectos destinados a impulsar las reformas estructurales, modernizar el aparato productivo y apoyar a los sectores sociales en el mediano y largo plazo. La canalización de esos recursos al interior de las sociedades latinoamericanas constituye una tarea que deben asumir las instituciones financieras de desarrollo.

5. La banca de desarrollo debe diseñar e instrumentar programas de crédito oportunos y más adecuados a las realidades nacionales destinados a promover con mayor intensidad el desarrollo de sectores esenciales en la economía latinoamericana como la industria manufacturera, la agricultura, en el contexto del desarrollo rural integrado, la infraestructura energética, de transportes y de comunicaciones y para el fortalecimiento del sector financiero.

6. Uno de los elementos centrales en el proceso de transformación estructural en curso en América Latina y el Caribe se refiere al desarrollo del sector financiero. En base a lo anterior, se procura que la intermediación financiera sea más eficiente y atienda a los sectores demandantes de crédito en los países de la región en los términos más adecuados posibles. El proceso de cambio financiero no está desvinculado de las modificaciones que se producen

en materia de promoción y desarrollo de las actividades productivas.

7. Se han actualizado criterios y conceptos para determinar el papel de las instituciones financieras de desarrollo y de la banca privada para promover el cambio y la modernización en los sectores orientados hacia el comercio exterior y dotar de los recursos necesarios a las empresas productoras y exportadoras de bienes y servicios.

8. La banca de desarrollo dentro de una estrategia renovada en materia financiera para promover el comercio exterior tiene un papel importante que cumplir para contribuir en la transformación de las estructuras de producción, ampliar las actividades y tornar más eficientes a las empresas que orientan sus esfuerzos a lograr una mayor presencia en los mercados internacionales.

9. Algunos elementos que resultan prioritarios en la acción de la banca de fomento para impulsar el desarrollo del comercio exterior incluyen aspectos tales como:

- la incorporación de empresas medianas y pequeñas a la actividad exportadora;

- el lograr un mayor grado de integración nacional y de valor agregado en la producción exportable para acompañar las principales tendencias que se observan en el comercio internacional;

- el identificar espacios en el mercado internacional que puedan ser atendidos con la producción regional y alcanzar niveles de excelencia logrados gracias a políticas de eficiencia y de competitividad que aseguren una presencia activa de empresas de la región;

- el diseñar y proporcionar el apoyo financiero requerido para establecer los mecanismos de comercialización más adecuados para ingresar a los mercados internacionales y afianzar las posiciones ya conseguidas;

- el promover con apoyo financiero los mecanismos a través de los cuales puedan darse a conocer la oferta exportable y la capacidad empresarial de los países latinoamericanos;

- el fortalecer los mecanismos de la integración regional.

10. Dentro de la heterogeneidad de las estructuras económicas y productivas de la región latinoamericana la micro y pequeña empresa junto con el área de la economía informal constituyen sectores con problemas comunes que requieren de programas crediticios que respondan a sus necesidades y realidades. La banca de desarrollo latinoamericana

americana está en capacidad de diseñar e instrumentar programas destinados a tales sectores en función de las realidades propias de cada uno de los países de la región.

11. Los proyectos correspondientes al área social deben concretarse utilizando al efecto la capacidad operativa y de intermediación de la banca de desarrollo. Los efectos perversos de la denominada década perdida deben ser superados con una movilización de recursos internos y externos destinados a recuperar los niveles de vida y la calidad de los servicios públicos esenciales.

12. Los asuntos relativos a la educación, la población, la salud y la nutrición, por interesar al conjunto de los países de la región y afectar a un creciente porcentaje de la población regional, requieren de una atención cada vez mayor por parte de la banca de desarrollo.

La CAF en el ámbito financiero de la región andina

❖ **Stephen Foley**

Gerente de Operaciones Sector Corporativo y Financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF)

I. Los cambios en la subregión y la CAF

América Latina y la subregión Andina se encuentran en un proceso de transformación profunda enmarcado en la necesidad de implementar una estrategia de crecimiento hacia afuera, en un contexto de economía de mercado, en la cual el sector privado se define como el generador principal de crecimiento económico.

La implementación de programas de estabilización, la liberalización de mercado y el comercio exterior, así como los procesos orientados a la modernización y expansión de la capacidad productiva han generado cambios en el entorno económico y financiero en el que se desenvuelven las empresas del sector privado.

Las entidades financieras de la región se ven frente al desafío de adecuarse a estos cambios en forma dinámica y oportuna. Los esquemas tradicionales de financiamiento resultan hoy en día insuficientes y poco flexibles.

Los nuevos retos para los agentes financieros de la región se derivan de:

a) La naturaleza de los financiamientos (términos, plazos) de infraestructura y concesiones a plazos más largos que tradicionalmente los realizaba el sector público.

b) La magnitud de la inversión (deuda/capital) mayor volumen y monto por proyecto bajo la modalidad de "non-recourse project finance", donde el aporte de capital tiende a ser menor que en financiamientos tradicionales.

c) Nuevas necesidades de financiamiento requeridas para aumentar competitividad y eficiencia a través de la modernización y expansión de planta, así como a través de fusiones y adquisiciones.

d) El tipo y característica de los riesgos a asumir (mayores plazos, non-recourse, cross-border, etc.).

e) La necesidad de atraer, estructurar y apoyar las inversiones extranjeras en forma eficiente y oportuna.

La respuesta de la CAF a las nuevas demandas financieras imperantes se ha realizado en tres niveles.

- Primero, a fin de permitir una respuesta más efectiva y oportuna a las necesidades de sus clientes la CAF se ha reorganizado institucionalmente en base a productos y clientes a fin de tener una mayor flexibilidad ante los requerimientos de los proyectos y financiamientos, en particular aquellos generados por el sector privado.

- En segundo lugar, con la creación de "servicios financieros múltiples", la adecuación de la CAF a las nuevas necesidades del sector privado comprende una serie de servicios novedosos, tales como préstamos para "Project Finance" o "Limited Recourse Lending". Adicionalmente, la Corporación está en condiciones de otorgar avales y garantías a la emisión de papeles, tales como bonos de instituciones financieras y empresas; de hacer el financiamiento de "leasing" o arrendamiento financiero; de intervenir en proyectos de deuda subordinada incluyendo participación accionaria; de participar en la conversión de deuda externa con la finalidad de financiar nuevas inversiones; de promocionar y financiar procesos de privatización; y de participar en acuerdos de "BOT" y "BOO", en la modalidad de concesión así como en sindicaciones y programas de "underwriting".

- El tercer nivel de adecuación de la Corporación a las nuevas demandas, es a través del fondeo de sus recursos. En fechas recientes se han producido eventos financieros internacionales que refuerzan la imagen que la Corporación quiere proyectar. En 1993 Standard and Poor's Moody's e IBCA otorgaron a la CAF la clasificación de Investment Grade para las obligaciones a largo plazo. Posteriormente la Corporación salió al mercado internacional con varias emisiones públicas de bonos, que se han colocado en forma muy exitosa. Estos desarrollos han sido posibles gracias a la solidez financiera de la Corporación, a sus políticas operativas y a su capacidad institucional. La importancia de estos eventos reside en que la Corporación ha diversificado sus fuentes de fondeo y está en condiciones de obtener recursos a plazos más largos y a menores costos, con lo cual puede atender las nuevas necesidades

de inversión que demanda el sector privado en condiciones más adecuadas.

La Corporación quiere ser percibida como una institución sólida, flexible y caracterizada por ideas innovadoras debido a:

- Su capacidad de adecuarse a las cambiantes circunstancias de las economías domésticas y los mercados financieros internacionales, tal como se demostró durante los difíciles años de los 80;

- Respaldo sólido a los clientes que reconocen a la CAF como un socio financiero permanente en el contexto de desarrollar negocios y viabilizar el crecimiento económico y;

- Alta calidad y eficiencia de sus profesionales junto con la aplicación de criterios integrales de evaluación de clientes y proyectos.

II. Areas prioritarias y los servicios de la CAF

1. ¿Qué es la Corporación Andina de Fomento?

La Corporación Andina de Fomento (CAF) es una institución financiera multinacional cuyos miembros fundadores son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; recientemente ha incorporado como socios a Chile, Trinidad & Tobago, México y 23 bancos comerciales de la subregión. El capital pagado y reservas de la Corporación ascienden a aproximadamente US\$ 800 millones, que lo ubican como la institución financiera de mayor capitalización en la subregión andina y entre las diez más grandes de América Latina. Los activos de la Corporación están en aproximadamente US\$ 2.100 millones, con una cartera que bordea los US\$ 1.800 millones. El 70 por ciento de los créditos aprobados durante 1993 y 1994 estuvieron dirigidos al sector privado.

La Corporación es una institución financiera que presta servicios múltiples y sirve de puente entre los mercados financieros internacionales y la región andina. Aunque originalmente fue establecida para financiar proyectos de integración regional, la institución ha diversificado sus actividades logrando alcanzar un rápido crecimiento para satisfacer las necesidades de los gobiernos, empresas e instituciones financieras.

Hoy en día la CAF es una institución financiera en rápido

crecimiento, orientada hacia la ejecución de negocios concretos y oportunidades de inversión rentables tanto dentro de la región andina como en el resto de Latinoamérica y el Caribe al tiempo que establece relaciones con países de otras partes del mundo que estén interesados en estrechar sus vínculos financieros y comerciales con la región.

2. Prioridades de la CAF

Actualmente la principal línea de negocios es el otorgamiento de préstamos a corto, mediano y largo plazo a empresas y entidades de los sectores públicos y privados. Estos créditos se otorgan directamente o a través de intermediarios financieros y están destinados a la expansión y modernización de la capacidad productiva de empresas que operan en diversos sectores económicos. Adicionalmente, la Corporación financia operaciones de comercio exterior y capital de trabajo a empresas productivas e instituciones financieras de la subregión.

A la luz de los cambios y reformas estructurales que experimenta la región y las nuevas realidades de apertura y competitividad, la CAF ha identificado las siguientes áreas prioritarias:

—Impulso al desarrollo del sector privado y al proceso de privatización.

—Desarrollo de los mercados nacionales y regionales de capital incluyendo la inserción de los países miembros en los mercados internacionales respectivos.

—Mejoramiento a la infraestructura, en particular, viabilidad, telecomunicaciones y energía a fin de apoyar la integración física entre los países, ya sea en asociación con consorcios privados o en operaciones directas con el sector público.

—Expansión del comercio dentro y fuera de la región andina. En adición a los programas tradicionales de comercio intra y extra regional se está contemplando un nuevo programa de financiamiento de compradores "Buyers Credit", a fin de alentar las exportaciones de la región andina.

—Atracción de inversión extranjera y tecnología apropiada hacia los países miembros mediante la participación directa en asociaciones estratégicas (joint ventures y consortia), financiamiento de proyectos y participando activamente en la formación y desarrollo de fondos de inversión orientados a sectores específicos.

—Apoyo a los gobiernos en sus reformas estructurales y en proceso de redefinición del Estado. Específicamente soporte a las reformas orientadas a hacer más eficientes los mercados (divisas, laborales, capital, productos y servicios) a mejorar el marco regulatorio y al fortalecimiento institucional, principalmente a través de mecanismos de cooperación técnica y asesoramiento.

III. Conclusión

El nuevo entorno económico, más competitivo y con un mayor rol del sector privado, presenta desafíos importantes a los organismos financieros.

Las empresas nacionales y extranjeras se constituyen en medios fundamentales para aumentar los niveles de inversión para el crecimiento económico requerido.

Creemos que la CAF se está ajustando a este nuevo entorno a través de un menú de productos y servicios que responden a las nuevas necesidades que plantean sus clientes.

El papel del Banco de Desarrollo del Caribe en el marco de la liberalización económica regional

❖ *Marius St. Rose*

Vicepresidente de Operaciones del Banco de Desarrollo del Caribe

I. Introducción

El mandato principal del Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) está conformado por dos elementos fundamentales. Como ocurre con la mayoría -quizá acaso con la totalidad- de los bancos subregionales de desarrollo, el BDC tiene la tarea de promover tanto el desarrollo económico como la cooperación económica y la integración entre sus miembros regionales.

En las circunstancias que predominan en el Caribe, se considera que ambas empresas han de ir juntas, de manera casi natural: la cooperación y la integración son consideradas una precondition necesaria del desarrollo económico.

No me cabe duda de que el mandato se fundamentó en el reconocimiento de que las mejores posibilidades que tienen estos países, en su mayoría subdesarrollados y pequeños, para alcanzar la eficiencia económica y la competitividad internacional pasan por aunar sus recursos, compartir servicios comunes y alcanzar economías de escala a las cuales no podrían aspirar individualmente.

Cuando se constituyó el BDC, la planificación centralizada, los acuerdos preferenciales, la sustitución de importaciones y el uso de aranceles y cuotas eran considerados elementos integrales del andamiaje de políticas dirigidas a promover el desarrollo económico.

Desde entonces se ha registrado un cambio significativo en la forma de concebir lo que constituye un andamiaje adecuado de políticas. El escenario mundial prevaleciente hoy en día refleja una clara tendencia hacia la liberalización

del comercio (como quedara de manifiesto en la Ronda Uruguay y su propuesta de constituir una Organización Mundial de Comercio), hacia sectores públicos más pequeños y competentes, hacia el establecimiento de megabloques regionales con fines comerciales y de inversión y hacia una mayor competitividad internacional basada en los mecanismos de producción y mercadeo del sector privado.

Esta rápida tendencia global hacia la liberalización económica no ha disminuido la necesidad de cooperación económica regional. De hecho, ha convertido el logro de dicha cooperación en un imperativo aún mayor.

En consecuencia, podría servir como un útil punto de partida el recordar algunas de las características de las pequeñas economías abiertas del Caribe.

ElBDC está conformado por 17 países miembros, cuyas poblaciones oscilan entre 10.000 y 2.5 millones, pero con una población combinada de algo menos de 6 millones, es decir, menos del 30% de la población de Venezuela.

Doce de los países miembros son constitucionalmente independientes, por lo que han de cargar con toda la parafernalia administrativa y costos conexos de la soberanía. Quince de los países son estados insulares, entre los cuales hay algunos conformados por varias islas. En su conjunto abarcan un área de 35.000 kms. cuadrados esparcidos por el Mar Caribe, a distancias que van de las 30 a las 100 millas entre sí.

Los países miembros son todas pequeñas economías abiertas con ingresos per cápita que van de los \$ 30.500 a los \$ 500, con un promedio de \$ 3.000 y un PIB combinado de \$ 17.2 mil millones, lo que equivale a menos del 5% del PIB de Singapur, pequeño país de 224 millas cuadradas.

La mayoría de los países miembros del BDC cuentan con estructuras de producción altamente distorsionadas cuyos productos están dirigidos hacia mercados sumamente preferenciales. Más aun, son sumamente dependientes del resto del mundo para sus consumos, inversiones y bienes de capital, así como para sus mercados, e involuntariamente, para el empleo de su fuerza laboral calificada.

A objeto de apreciar cabalmente los esfuerzos del BDC en pos de la integración regional, sobre todo en el contexto de las tareas actuales en favor de la promoción de la cooperación en América Latina y el Caribe, resulta útil tener presente la importancia del concepto de círculos concéntricos de regionalismo.

En un grupo amplio de estados, economías y países de tamaño desigual, resulta importante desarrollar agrupaciones a nivel subregional y regional, de forma que todos puedan participar eficazmente en los acuerdos regionales globales. En tal sentido, los esfuerzos del BDC con la OECS, conformada por siete estados insulares pequeños¹, son tan importantes e integrales como la asistencia que el banco presta al grupo de CARICOM, cuantitativamente más grande².

Ante este telón de fondo, me propongo con esta breve intervención analizar la forma en que el BDC ha utilizado y continuará utilizando la cooperación regional como mecanismo de ampliación de la competitividad internacional de sus países miembros con el fin de equiparlos para hacer frente a los crecientes desafíos y oportunidades que surgen en un entorno de creciente liberalización económica global. Me propongo cumplir esta tarea deteniéndome en cuatro temas principales de actividades de la banca de desarrollo: movilización de recursos, asignación de recursos, política de asesoría y fortalecimiento de la capacidad institucional.

II. Movilización de recursos

La disponibilidad y el costo del capital son dos áreas críticas para determinar las perspectivas de crecimiento de toda economía. Y son de especial importancia dado que el nivel y la calidad de los ahorros de los países miembros del BDC son insuficientes y, en algunos casos, inadecuados para satisfacer sus necesidades financieras.

Las economías adolecen de una u otra de estas limitaciones. Por una parte, las economías más grandes, con sus acuerdos de reservas y sistemas de banca central fraccionada, a pesar de sus modestos niveles de ahorro interno, carecen en algunas ocasiones de las divisas extranjeras para financiar las inversiones. Por otra parte, la principal limitación que enfrentan las economías más pequeñas con sus acuerdos de banca central dependiente es el bajo nivel de ahorro interno. De allí que la disponibilidad y el costo del capital externo sean de vital importancia para estas economías. Habida cuenta de su reducido tamaño, los costos de producción se ven inflados debido al alto costo per cápita de proveer y mantener infraestructura física e institucional esencial, de allí que los países miembros del BDC no puedan asumir la pesada carga de un capital oneroso.

Un banco de desarrollo regional como el BDC desempeña un papel crucial en la resolución de estos dos problemas de disponibilidad y costo del capital.

El BDC ha estructurado sus operaciones y políticas de tal manera, que con su clasificación triple A puede adquirir fondos en el mercado internacional de capitales a una tasa significativamente inferior a la que sus países miembros obtienen sus créditos.

Así pues, mientras el BDC puede solicitar fondos a largo plazo a una tasa de cerca de 40-70 centésimos de punto porcentual por encima de la tasa del Tesoro de Estados Unidos, sus prestatarios más solventes (por ejemplo, Barbados y Trinidad y Tobago, sólo pueden, en estos momentos, tener acceso a ese mercado a una tasa de 450 centésimos de punto porcentual por encima de la tasa equivalente del Tesoro de Estados Unidos.

El costo de los fondos del BDC para sus prestatarios más solventes, incluidos sus costos administrativos de 150 centésimos de punto porcentual, es, por lo tanto, cerca de 250 centésimos de punto porcentual inferior a los costos en que incurrirían si tuvieran que recurrir directamente a los mercados de capital. Adicionalmente, muchos de los países miembros podrían no tener acceso a estos mercados porque son virtualmente desconocidos, son considerados de alto riesgo, o bien porque el tamaño de sus demandas podría estar muy por debajo del volumen mínimo de las transacciones de mercado.

La situación que acabo de describirles tiene que ver con las operaciones ordinarias o comerciales del BDC. Lo mismo podría decirse de sus operaciones concesionarias. Cierta número de donantes y organismos de asistencia, preocupados como están por el costo de la prestación de ayuda, se mantienen en constante búsqueda de mecanismos eficaces para canalizar sus recursos hacia los países. Cuando no se cuenta con tales mecanismos, la posibilidad de recibir asistencia se hace más remota.

La presencia del BDC ha facilitado la movilización de recursos concesionarios desde, por ejemplo, Nigeria, Nueva Zelanda, Suecia, Italia y Alemania. Si no se contase con una institución como el BDC, es muy posible que estos recursos, que ascienden a más de \$ 45 millones hasta ahora, no se habrían conseguido, sobre todo para los países más pequeños de la OECS y las dependencias del Reino Unido. Por otra parte, otros donantes e instituciones

han ciertamente aumentado sus flujos de asistencia hacia la región debido a la presencia de un mecanismo efectivo en términos de costos para prestar su asistencia.

Los esfuerzos de movilización de recursos del BDC no se limitan al mercado internacional de capitales. En los casos de superávits de las economías de los países miembros, el BDC ha intentado movilizar algunos de dichos superávits en beneficio de otros países miembros. Tal fue el caso con Trinidad y Tobago durante los años del boom petrolero en dicho país. Y más importante aun resulta el hecho de que el BDC, en su asesoría de políticas y diseño de proyectos, utiliza una variedad de mecanismos para alentar el ahorro interno e incrementar la proporción de tales recursos que se canalizan hacia inversiones socioeconómicas prioritarias.

III. Asignación de recursos

El financiamiento de proyectos regionales (es decir, proyectos que involucran y benefician directamente a más de un país) es uno de los papeles más obvios de un banco de desarrollo regional. La presencia de una institución como el BDC facilita el financiamiento de proyectos regionales, lo que permite a los países aprovechar las economías de escala que tales proyectos generan.

Teóricamente, la naturaleza cooperativa de la membresía regional debería ayudar en la instrumentación de tales proyectos, mientras que el énfasis regional en la selección de personal contribuye a la identificación y el diseño de potenciales proyectos.

El BDC ha financiado hasta ahora una serie de proyectos regionales, particularmente en las áreas de transporte aéreo y marítimo y educación superior. Los resultados obtenidos han estado muy por debajo de las expectativas. Los esfuerzos del BDC para financiar proyectos regionales en los sectores productivos no han tenido éxito. Ello no causa sorpresa, dado que, incluso a nivel nacional, tales proyectos auspiciados por el sector público en los sectores productivos han tenido sus propios fracasos. La situación se complica cuando se trata de proyectos que pertenecen o son promovidos por muchos gobiernos.

La programación industrial regional es un área que destaca un conflicto potencial o evidente entre la consecución de cooperación regional y la liberalización económica. En virtud de este acuerdo, las industrias son asignadas a

los países sobre la base de ventajas comparativas evaluadas. El consenso actual es que tales programas, al menos a corto y mediano plazos, no amplían la competitividad internacional, pero podrían contribuir con la cooperación regional a un costo social, según la forma en que se maneje. En la década de los 70 y principios de los 80, tanto CARICOM como la OECS no identificaron las industrias para los distintos países. El BDC no financió ninguno de los proyectos identificados, debido a la ausencia de promotores y por su dudosa viabilidad financiera; pero se comprometió a no financiar proyectos competitivos en otros países miembros en el área de integración respectiva.

El BDC ha apoyado la promoción del comercio a través de líneas de crédito a bancos centrales para facilitar el comercio intra y extrarregional. La liberalización de los mercados de divisas en muchos países y la disparidad de madurez entre la demanda y la oferta de estos fondos, así como el efecto sobre los costos de los préstamos han conducido a que estos programas tengan apenas un impacto limitado.

El papel del CDB como asignador de recursos en favor de la cooperación regional en un clima de creciente liberalización económica no debería medirse sólo en el contexto de la cantidad de recursos aportados. La calidad de esta asistencia es un elemento de incluso mayor importancia. Por lo tanto, la interrogante consiste en determinar si un sistema de banca de desarrollo regional tiene algún aporte que hacer a la dimensión de calidad del financiamiento de proyectos y programas.

La experiencia de los países de la región en las áreas de preparación, diseño, evaluación y financiamiento de proyectos es muy limitada. De allí que si cada país dependiera exclusivamente de sus propias experiencias, las lecciones que aprendería serían también sumamente limitadas. Esta limitación podría quizás reducirse al mínimo si se estudian las experiencias de otros países en desarrollo. Pero esta opción tiene algunas desventajas, ya que los patrones de comparación muy probablemente tendrían sus propias peculiaridades socio-culturales y diferencias en los sistemas económicos. Sin embargo, el BDC reúne las experiencias de muchos países relativamente homogéneos en materia de proyectos, agregando así una rica dimensión regional a las actividades de proyectos, todo lo cual ayuda a ampliar el enfoque del prestatario en la preparación de

proyectos para mejorar el diseño y la ejecución de los mismos.

Más aun, en una región donde el capital es escaso y donde, por razones estructurales, los costos per cápita son altos, el BDC, a diferencia de las instituciones financieras tradicionales, que tienden a evaluar las propuestas de financiamiento de proyectos simplemente a la luz de los flujos de caja, la capacidad de servicio de deuda del prestatario y lo adecuado de las garantías, invierte grandes esfuerzos y recursos para evaluar otros factores que inciden en la calidad del proyecto, con lo cual optimiza el impacto de éste sobre el desarrollo global. El banco, en su proceso de evaluación, intenta determinar si una propuesta cae dentro de un programa de inversión en el sector público cuya prioridad ha sido establecida en términos óptimos y asegurarse de que el entorno económico conduce hacia la maximización de los beneficios sociales del proyecto. Además del análisis estándar de los aspectos financieros, técnicos, de mercado y ambientales de las propuestas, el banco estudia la política macroeconómica y sectorial y el entorno institucional en el cual el proyecto ha de ejecutarse, y formula recomendaciones para mejorar estos aspectos. Identifica el espacio de mejoramiento de la gestión y los arreglos institucionales corporativos para el proyecto, todo ello con el objetivo de ampliar los beneficios sociales. Como regla general, las instituciones como el BDC buscan extraer un nivel de beneficios socioeconómicos por cada dólar financiado mayor que el previsto por las instituciones financieras de orientación comercial. Me permito subrayar este punto, dado que cada vez cobra mayor fuerza la opinión de que muchos de estos países deberían intentar tener acceso a fuentes comerciales de financiamiento. Si bien ésta podría ser una alternativa para algunas de las economías más grandes, las más pequeñas continúan necesitando un nivel considerable de la asistencia técnica presente en el financiamiento supervisado del BDC.

IV. Asesoramiento en materia de políticas

Un entorno apropiado de políticas macroeconómicas es una precondition fundamental para el crecimiento sostenido y para una mejor utilización de las inversiones. Se trata de un importante punto del programa de desarrollo. No obstante, existe el consenso general de que, si bien algu-

nas políticas tienen quizás sólidos fundamentos teóricos universales, las mismas necesitan ser enfocadas a la luz de las realidades socioculturales de entornos distintos en algunos casos.

De hecho, el no reconocer e incorporar estas realidades a la formulación de políticas podría conducir a un menoscabo de los resultados esperados y hasta deseados.

Las instituciones regionales como el BDC tienen un papel fundamental que desempeñar en la ayuda y asistencia que debe prestarse a los gobiernos nacionales en la formulación de marcos macroeconómicos adecuados. Si las instituciones regionales cumplen con esta labor de una manera objetiva y profesional, tienen un impacto incluso más significativo sobre el desarrollo de estos países. Y es que estas instituciones entienden lo que ocurre en la región, son más sensibles a las necesidades de ésta y, en líneas generales, pueden ganarse con mayor facilidad la confianza de los decisores nacionales. De hecho, nos gusta decir en el banco que nuestra función en esta área es como la de un intermediario que sirve de enlace en la búsqueda de consenso entre instituciones internacionales y decisores nacionales.

En el pasado, el BDC ha adoptado posiciones frente a asuntos como el uso de las tasas de cambio como instrumento opcional para la estabilización y el ajuste de pequeñas economías democráticas sumamente abiertas, así como la determinación de las tasas de interés a largo plazo para capitales de desarrollo directamente a través de tasas de interés a corto plazo que en un entorno financiero distorsionado son utilizadas por las autoridades monetarias para estabilizar las cuentas externas. A la postre, han prevalecido las opiniones del BDC sobre lo inadecuado de estos enfoques.

V. Incremento de la capacidad institucional

Es poco todo lo que pueda decirse acerca de la importancia de contar con una infraestructura institucional adecuada y eficaz para el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, los países pequeños, restringidos por una limitada masa crítica, no están en capacidad de prestar estos servicios adecuadamente si actúan en forma aislada. De allí que las instituciones regionales tienen una tarea que ejecutar frente a estas dificultades.

El BDC ha estado prestando su asistencia en esta área mediante la capacitación de personal, el desarrollo de una capacidad regional de consulta, sobre todo para el sector de la pequeña y mediana empresa, y la preservación e incremento de un cuadro de destrezas de desarrollo que, de otra forma, no habrían estado a la disposición de la región. El BDC también ha prestado su colaboración a muchos de sus países miembros en el establecimiento de esquemas de garantías y seguros de créditos a la exportación. Todas estas actividades se han ampliado y están contribuyendo al crecimiento del comercio intra y extrarregional mediante una nivelación de las condiciones de participación para sus países miembros.

VI. Conclusiones

En conclusión, los esfuerzos del BDC están y continuarán dirigidos a utilizar y conducir a los países miembros en favor de la profundización de la cooperación económica regional con el objetivo de maximizar las economías de escala, para así ampliar su competitividad económica en un entorno internacional en rápido proceso de liberalización.

En términos más específicos, el BDC se concentrará en el fortalecimiento institucional y el incremento de la capacidad, sobre todo en las áreas de reforma del sector público y desarrollo de mercado de capitales. Se prestará mayor atención a los temas de desarrollo sostenible, en respuesta a la extrema dependencia de estas economías de ecosistemas sumamente frágiles. También se enfatizará el desarrollo del capital humano como instrumento de atenuación de la pobreza y como mecanismo para colocar a sus miembros en la ruta que les permitirá explotar las ventajas y oportunidades generadas por una economía mundial cada vez más orientada hacia los servicios.

Notas

1. *Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía y*

San Vicente y las Grenadinas.

2. *Países de la misma*

OECS más Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, las Bahamas y Trinidad y Tobago.

Foro Permanente sobre los Aspectos Financieros de la Integración Regional

El Encuentro Regional de Instituciones Financieras y Entidades Bancarias, coauspiciado por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), y la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), se celebró en la sede de la Secretaría Permanente del SELA, del 28 al 30 de noviembre de 1994.

En función de los aportes realizados por los participantes del Encuentro, se estableció el Foro Permanente sobre Asuntos Financieros de la Integración Regional, destinado a dar seguimiento al intercambio de opiniones y experiencias que se ha iniciado en dicho Encuentro.

I. Antecedentes

El desconocimiento de las reglas del juego, la necesidad de perfeccionar los instrumentos financieros existentes y de vincular entre ellos los actores financieros de la integración (banca comercial, banca de desarrollo e instituciones subregionales o regionales) fueron los temas recurrentes en los debates del Encuentro.

El Foro Permanente, propuesto por la Secretaría del SELA a los participantes del Encuentro, fue reconocido como una iniciativa particularmente valiosa ante la evolución de los procesos de integración de la región, tanto para fomentar el conocimiento mutuo y las acciones conjuntas con base en los productos financieros actuales, como para diseñar e instrumentar nuevos productos de apoyo al comercio y a la inversión intrarregional.

Ahora más que nunca se justifica la ampliación y el mayor uso de los instrumentos existentes debido a la presencia, en la región y fuera de ella, de una nueva demanda generada por el aumento del comercio. Muchos de los temas mencionados en los debates de este Encuentro alimentarán la agenda del Foro propuesto, al igual que muchos otros aspectos del comercio o de los mercados de

capital que no fueron abordados, como por ejemplo el comercio fronterizo, los fondos de pensiones, las bolsas de valores, etc.

El Foro Permanente sobre Asuntos Financieros de la Integración vendría a completar un conjunto de foros regionales ya existentes o en gestación en materia de consulta y cooperación en el sector financiero:

—el Foro de Superintendentes de Bancos que se ocupa de la armonización de la regulaciones prudenciales, coordinado por el CEMLA;

—el Foro de Presidentes de Bancos Centrales, Superintendentes de bancos y banca comercial, para las reformas estructurales del sistema financiero, creado en el marco del SELA y con el apoyo del CEMLA, que se reunió por primera vez en marzo del año en curso;

—el Foro de consulta de los negociadores latinoamericanos y caribeños del comercio de servicios financieros, cuyo establecimiento fue sugerido en el marco del Encuentro, y que será coordinado y convocado por la Secretaría Permanente del SELA en la segunda mitad de 1995, para preparar las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio en esta materia.

II. Objetivos del Foro

—Lograr el conocimiento mutuo en cuanto a las tareas y acciones que realizan las instituciones financieras y bancarias de América Latina y el Caribe.

—Apoyar las acciones vinculadas con los diferentes sistemas de integración regional y subregional: ALADI, MERCOSUR, MCCA, Grupo Andino, CARICOM, Grupo de los tres, Asociación de Estados del Caribe.

—Estudiar, asimismo, nuevas modalidades operativas relativas al comercio intraregional y a la cooperación en el campo económico y social.

—Fomentar la difusión de la información sobre los temas tratados.

III. Composición

El Foro estaría conformado por representantes de alto nivel de cada una de las siguientes instituciones financieras regionales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE);

Banco de Desarrollo del Caribe (BDC); Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX); Corporación Andina de Fomento (CAF); Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA); Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), Corporación Interamericana de Inversiones (CII).

Además, estarían representadas las siguientes instituciones: La Secretaría Permanente del SELA, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN); la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA); el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA); el Programa Bolívar de Integración Tecnológica Regional, Innovación y Competitividad Industrial; el Gobierno de España; la banca privada y los bancos de comercio exterior nacionales.

El Foro determinará la conveniencia de invitar a personas u otras instituciones regionales o extrarregionales.

IV. Funcionamiento

El Banco Interamericano de Desarrollo se desempeñaría como "punto focal" del Foro.

V. Agenda

Entre las tareas inmediatas del Foro cabe destacar las siguientes:

- Establecer un inventario de los sistemas y mecanismos financieros existentes, a fin de recopilar información actualizada aplicable a todos los países de América Latina y el Caribe y difundirla, en forma de "manual", a los agentes vinculados con las inversiones y el comercio intrarregional.

- Evaluar y determinar la necesidad de ampliar, revisar o establecer nuevos sistemas y mecanismos de financiamiento al comercio intrarregional, a la luz de la evolución reciente de los intercambios y de las modalidades en materia de ingeniería financiera.

- Recopilar y difundir información sobre los flujos de capital intrarregional, dando especial atención a:

- La inversión directa intrarregional;
- La deuda intrarregional;

—Otras operaciones de inversión que inciden sobre los flujos de capital en América Latina y el Caribe.

—Establecer mecanismos de cooperación técnica entre las instituciones financieras de la región dirigidos a promover proyectos conjuntos y facilitar el intercambio de información.

—Apoyar a las instituciones financieras de la región en sus esfuerzos por captar recursos de mediano y largo plazo para financiar proyectos de infraestructura y de modernización gerencial.

VI. Actividades paralelas

Conjuntamente con la Secretaría Permanente del SELA, que adelantará acciones en este sentido, el Foro podría apoyar a las empresas latinoamericanas y caribeñas en el aprovechamiento de las licitaciones internacionales.

El Foro podría apoyar la realización de una reunión, en 1995, para dar seguimiento a la iniciativa de nuevos seguros de crédito a la exportación para América Latina y el Caribe, presentada en este Encuentro por el Gobierno de España y de la propuesta de ALIDE para la configuración de un Fondo de Garantías para la Exportación. En este orden de ideas, se analizaría la factibilidad de crear una empresa clasificadora de riesgos de América Latina y el Caribe.

Gracias a su composición mixta, el Foro podría adelantar varias acciones conjuntas con las instituciones de promoción de la inversión extranjera y las bolsas de valores para el desarrollo de mercados de capital y mecanismos de financiamiento y coinversión de los países de América Latina y el Caribe.

La primera convocatoria de este Foro se podría realizar en el año 1995.

Implicaciones del Acuerdo TRIPs en los países de América Latina y el Caribe

❖ *Secretaría Permanente del SELA*

El artículo que se reproduce corresponde al último capítulo del documento "Estudio de interpretación del Acuerdo TRIPs e identificación de acciones necesarias para su aplicación en los países de América Latina y el Caribe", elaborado por la consultora venezolana Gileni Gómez Muci, por encargo de la Secretaría Permanente del SELA.

El documento consta de cuatro capítulos referidos a Adecuación Legislativa, Reformas Institucionales, Posibilidades de Armonización Regional y las presentes Conclusiones y Recomendaciones.

En líneas globales, la consecución de un acuerdo como el TRIPs representa beneficios tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, en el sentido de que estos últimos deben ser compensados en la práctica por las concesiones hechas a los primeros (elevada protección a los derechos de propiedad intelectual) a través de un mayor acceso al comercio internacional. Esto indudablemente va a producir, en líneas generales, un impacto importante sobre las capacidades tecnológicas y competitivas de los países en desarrollo. Por tanto, en esta materia se impone concretar algunas conclusiones y recomendaciones específicas en cuatro áreas de la propiedad intelectual: derecho de autor y derechos conexos, marcas y denominaciones geográficas, patentes, y secretos industriales. Por último, se proponen algunas acciones inmediatas.

1. Derecho de autor y derechos conexos

Una efectiva protección a estos derechos abre las puer-

tás a la creatividad artística y literaria en los países de la región, permitiéndoles ingresar competitivamente al mercado mundial, aunque ya algunos de ellos poseen industrias bastante sólidas expandidas mundialmente (Brasil, México). En este sentido, el desarrollo de sus industrias culturales se verá bastante estimulado con una mayor valoración de sus herencias culturales. Esto último, en razón de que las expresiones folklóricas, que en principio no son protegidas por el derecho de autor, de manera indirecta pueden disfrutar de protección a través de protecciones otorgadas a sus variadas expresiones (representaciones, radiodifusiones). Por otra parte, una efectiva protección a los artistas intérpretes y ejecutantes, así como a los productores de fonogramas estimularía el desarrollo de industrias fonográficas nacionales, incluyendo potenciales exportaciones.

En general y dado que el Convenio de Berna autoriza las licencias obligatorias para textos educativos y científicos, además de que la Convención de Roma permite a las legislaciones nacionales prever exenciones para usos privados y de enseñanza e investigación científica (referencia en art. 14.6 del TRIPs), los países en desarrollo deberían tratar de negociar concertadamente en su beneficio la obtención de licencias obligatorias en materia educativa, en lo que se refiere a libros y programas de computación, dado los elevados costos que estos involucran. También es altamente recomendable concertar posiciones sólidas en el área de las excepciones previstas para las copias de uso personal con fines de enseñanza o investigación y objetivos educativos en general.

Dado que, acorde al TRIPs, los programas de computación y las bases de datos son protegidos por la legislación de derecho de autor, los países Miembros deberán prever un lugar para los derechos de arrendamiento sobre los primeros y, con limitaciones, para las obras cinematográficas y fonogramas (derecho de autor o derechos vecinos). Por otra parte, es oportuno recordar la libertad que ellos tienen, para establecer condiciones, limitaciones, excepciones y reservas en la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión (derechos vecinos del Convenio de Roma), como son el imponer reciprocidad en vez de trato nacional para los productores de fonogramas extranjeros, permitir usos privados sin remuneración, entre otros.

2. Marcas y denominaciones geográficas

Los elevados patrones de protección que deberán establecerse en esta materia (en particular para las marcas de servicio, marcas notorias e indicaciones de origen) y en todo lo relativo a la competencia desleal, llevará a los países de la región a reformular el elemento competitivo de estos signos distintivos, así como a poner en marcha mecanismos de protección efectivos contra los abusos (piratería) en esta área. Esto estimulará tanto a los inversionistas y licenciarios extranjeros como al ramo manufacturero a mantener sus patrones de calidad, fortaleciéndolos, a los fines de poder ser competitivos a nivel nacional, subregional o regional a través de sus signos distintivos. En este sentido, al aumentar la producción nacional bajo regímenes de licencias -franquicias incluidas-, consecuentemente, debería quedar en principio fortalecida la industria nacional, así como disminuidos los niveles de sus importaciones.

Para ello, los gobiernos de la región deberán tratar de concertar esfuerzos para evitar las prácticas abusivas en los contratos de licencia, no sólo en esta área sino también en todos los otros temas de propiedad intelectual cubiertos en el TRIPs. También, acorde con éste, podrán explorar campos de excepción (art. 17), a fin de promover el desarrollo de nuevas industrias, recordando igualmente que el tema de las importaciones paralelas queda sin normativa alguna, lo que les deja el campo abierto a un potencial mercado más activo y competitivo (11).

3. Patentes

En materia de patentes y en razón de que éstas gozarán de patrones de protección más elevados, los países de la región a los fines de mantener su competitividad deberían instrumentar mecanismos legales que "suavicen" los monopolios de las patentes extranjeras a través, por ejemplo, de una adecuada incentivación a la capacidad inventiva e innovadora local. A estos fines (asimilando tecnologías foráneas o locales sin incurrir en infracción), se debería estimular la introducción en sus legislaciones de figuras como los modelos de utilidad así como de otros tipos de protección a invenciones menores. Por tratarse de adaptaciones de otras invenciones, los modelos de utilidad son muy solicitados en los países en desarrollo por sus nacio-

nales, aunque también lo son en países como Japón y Alemania.

Es conveniente recordar que las autoridades competentes nacionales podrán mantener información actualizada sobre las patentes solicitadas y concedidas en el extranjero (art. 29 TRIPs) así como sobre los resultados de procedimientos, administrativos y judiciales, de nulidad de patentes, a los fines de evitar el pago de regalías por patentes que hayan perdido su vigencia.

En razón de que el Acuerdo (art. 28), al referirse a los derechos concedidos por la patente (productos y procesos) a su titular, establece el que las patentes de productos confieren el derecho a impedir que terceros realicen determinados actos de comercio, en particular la importación de productos cubiertos por la patente¹ y todos los actos de comercio respecto a productos obtenidos directamente del procedimiento patentado, las legislaciones en la región pudieran, bajo patrones de agotamiento internacional, regional o subregional, y después de meticulosas consideraciones, aceptar el fenómeno de las importaciones paralelas, de forma que se incentive la competitividad (versus monopolio económico), dada su consecuencial incidencia sobre los precios, lo que pudiera, a su vez, atraer a los titulares o licenciarios extranjeros para explotar (art. 28.2) localmente la invención, controlando así, en el terreno, su capacidad competitiva.

Es importante destacar que, según lo visto en el primer Capítulo de este estudio, el TRIPs no impide la concesión de licencias para casos donde existan condiciones exclusivas de retrocesión, licencias conjuntas obligatorias, entre otros, y que para el caso de explotación de las patentes por vía de importación, sí permite hacer uso de las licencias obligatorias a los fines de impedir importaciones a precios no razonables y que impongan otro tipo de abusos (art. 31.b. y 40).

Igualmente, es oportuno recordar el hecho de que los plazos de gracia otorgados a los países en desarrollo (art. 65) para ampliar la protección por patentes de productos a sectores de la tecnología que no gozaban de esta protección en su territorio, están limitados (art. 70.8) para el caso de fármacos y agroquímicos. En este sector, según se vio anteriormente, se otorgan "derechos especiales de comercialización", condicionados al cumplimiento de requisitos específicos por cinco años después de haber obtenido

autorización para la venta de estos productos en ese país miembro, sin que el Acuerdo determine o estipule el alcance de tales derechos, lo cual plantea la incógnita de las acciones a disposición del titular de estos "derechos exclusivos" para el caso de infracciones. Este y otros vacíos que deja el Acuerdo TRIPs, deberán ser tomados en cuenta a los fines de llenar y resolver concertadamente las lagunas e interrogantes existentes para la fecha de su entrada en vigencia.

Queda claro en el TRIPs la posibilidad de excluir de patentamiento aquellas invenciones cuya explotación comercial deba impedirse necesariamente para proteger "la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente". Al enlazar ésto con la posibilidad de otorgar licencias obligatorias no exclusivas con fines anti-competitivos que puedan impedir la transferencia tecnológica (art. 40.1) y, con su artículo 7, donde se estipulan los objetivos del TRIPs, como son la promoción de la transferencia y difusión de tecnologías beneficiosas para los productores y usuarios de éstas a fin de favorecer el bienestar socio-económico de sus miembros, resulta evidente que el otorgamiento de estas licencias en el área de patentes debe tener por norte el promover tecnologías ambientalmente sustentables (TAS), especialmente diseñadas para la protección del medio ambiente.

Esto constituye, en su conjunto, el reflejo de las peticiones de la comunidad internacional en el sentido de fomentar la utilización de estas tecnologías, especialmente en los países en desarrollo. También el TRIPs reconoce expresamente el derecho de sus miembros de tomar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, lo que aunado a lo anterior irá en definitiva a incentivar la promoción de tecnologías específicas como las TAS y otras en el sector farmacéutico, hospitalario, entre otras, que redunden en beneficio de la población de los países que más lo necesiten en las áreas vitales de desarrollo humano: nutrición, salud y educación.

Por lo general, cuando existen niveles elevados de protección a las patentes y la doctrina de los equivalentes es aplicada estrictamente a través de su consagración legal, las innovaciones y pequeñas invenciones no llegan a cumplir con los exigentes niveles inventivos exigidos. Por tanto, las industrias locales dedican sus esfuerzos más bien

a explotar patentes inmediatamente después de su ingreso al dominio público, lo que indirectamente las induce a ser más competitivas. No se debe pasar por alto algunos puntos estratégicos que dan ventajas competitivas a los países en desarrollo en general, como son el bajo costo de la mano de obra, de la energía, materia prima, entre otros, lo que los pueden colocar en una posición más competitiva a la hora de licenciar una tecnología extranjera con fines de exportación o bien de comercialización local; claro está, siempre evitando las prácticas abusivas en la concesión de licencias ya aludidas.

De la misma manera, puede concluirse en que, al incentivar así a la industria local a explotar estas tecnologías recién incorporadas al dominio público por lo general se logra un impacto positivo, muy en particular cuando éstas han venido constituyendo importaciones excesivamente costosas o gravosas para el país en cuestión.

4. Secretos industriales

En líneas generales, los países en desarrollo resultan mayormente beneficiados con sistemas intermedios, como podrían ser los modelos de utilidad, las patentes de introducción (incentivan la comercialización de tecnologías foráneas), que de la protección otorgada por medio de los secretos industriales, los cuales no están protegidos contra la "ingeniería inversa", invenciones independientes y descubrimientos accidentales. En consecuencia y en razón de que las licencias de "know-how" suelen contener cláusulas bastante estrictas (licencias de corta duración) y desbalanceadas en detrimento de los países en desarrollo, resulta provechoso recordar que el TRIPs prevé en su artículo 40, mecanismos de consulta entre los países miembros, lo cual para los países de la región resultaría beneficioso a los fines de obtener justas reivindicaciones mediante un balance equitativo entre sus derechos y las exigencias impuestas en su detrimento dentro de estos contratos de licencias de "know-how".

5. Acciones inmediatas

a. Los países de la región deberán seguir muy de cerca el desarrollo y cumplimiento de las previsiones del TRIPs en lo que respecta a la ampliación de sus mercados y a la

cooperación técnica que deberán recibir por parte de los países desarrollados, acogiéndose, como paso previo, al beneficio de los lapsos de gracia acordados en la normativa transitoria. Adicionalmente, deberán formular estrategias competitivas en sus sectores público y privado que sean congruentes con este Acuerdo. La mejor de sus estrategias será la de actuar en forma concertada y, en lo posible, presentándose como un solo grupo o, en su defecto, como una sola voz representando sólidos grupos de países cada vez más integrados.

b. Es necesario concientizar el hecho de que el TRIPs es un Acuerdo internacional con elementos dinámicos previstos para su constante actualización. De hecho contiene lapsos fijados para la revisión de ciertos temas, como es el caso de las indicaciones geográficas, para las cuales prevé, en su artículo 24, examinar las disposiciones sobre éstas dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo OMC y, en su artículo 27.3.b., igualmente establece un lapso de cuatro años a los fines de revisar lo previsto sobre alguna materia que puede quedar excluida de protección por patentes, como es el caso de las plantas y animales (excepto microorganismos) así como los "procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos", además de los tres tipos de protección establecidos para las obtenciones vegetales.

Este último punto resulta de fundamental importancia para los países de la región, muy en particular para los Estados parte del Tratado de Cooperación Amazónica, en razón del cumplimiento que deben dar al Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Río de Janeiro, el 5 de junio de 1992, para la protección de la biodiversidad existente en la región.

c. En lo atinente al marco legal, los países de la región deberán acordar su legislación sobre propiedad intelectual a los compromisos del Acuerdo, sin disminuir el nivel de protección ya existente. Esto deberá ser complementado con los cambios institucionales planteados que permitan una adecuada aplicación de las normas legales, pudiendo llegar a contar con una sola institución autónoma que abarque los clásicos pilares de la propiedad intelectual (propiedad industrial y derecho de autor y derechos co-

nexos) y sus sectores relacionados como es el área de la competencia leal, que asuma la defensa de estos derechos intelectuales a través de la atribución de competencias especiales, como serían las facultades de elaboración de pruebas (derecho a inspecciones, acceso a información) para ser presentadas ante los órganos judiciales, llegando a intervenir directamente en el sector aduanero. A este respecto, merece destacarse la reciente creación en el Perú, del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOP), organismo que engloba ambas áreas en un solo ente administrativo.

d. En el área de derecho de autor y derechos conexos, es necesario hacer énfasis en el fortalecimiento de las entidades de gestión colectiva, para lo cual se recomienda iniciar y desarrollar una adecuada regulación y seguimiento de sus actividades de administración.

e. Dada la amplitud de cobertura del Acuerdo TRIPs y su uniformidad de aplicación, su impacto se verá reflejado en una efectiva armonización a nivel internacional en materia de propiedad intelectual, lo que ya ha venido ocurriendo de hecho durante todo el período de su negociación y que se refleja en la gran cantidad de reformas y cambios ocurridos en las legislaciones sobre la materia a nivel nacional y subregional, así como en el área institucional concerniente. Esto, consecuentemente, prepara el terreno para el fomento de una activa integración comercial y para una efectiva cooperación técnica internacional e interinstitucional entre los países de la región, muy en particular a los fines de la creación de una patente latinoamericana.

f. En el plano internacional, los países de la región que no lo hayan hecho deberán considerar su adhesión a los tratados multilaterales más importantes en la materia, en particular a aquéllos a los que remite el Acuerdo TRIPs, como son el Convenio de Berna (1971) para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, el Convenio de París (1967) para la Protección de la Propiedad Industrial, el Tratado sobre la Propiedad Intelectual respecto de los Circuitos Integrados (1989) y la Convención de Roma (1961), este último coadministrado por la OMPI, OIT y UNESCO, a diferencia de los tres primeros cuya administración compete en exclusividad a la OMPI.

Igualmente, es altamente recomendable la adhesión a otros importantes tratados multilaterales administrados por la OMPI, los cuales, en materia de propiedad industrial y de derecho de autor y derechos conexos, totalizan 12 y 5 acuerdos internacionales, respectivamente, dentro de los cuales resalta el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, el cual reviste particular importancia para el desarrollo de actividades de cooperación internacional e interregional en general y como apoyo a la creación y desarrollo de la patente latinoamericana.

g. Para la discusión de este documento se considera oportuno presentar algunas sugerencias:

—Es conveniente tratar los temas centrales del Acuerdo TRIPs considerando al mismo tiempo las posibilidades de creación de una patente latinoamericana.

—Tomando como base este informe y los importantes aportes realizados en el seno del Foro, podrían sugerirse acciones para armonizar las legislaciones nacionales y subregionales con el Acuerdo TRIPs, así como identificar las lagunas e interrogantes que éste plantea con miras a acordar criterios y posiciones conjuntas de los países de la región que preserven sus intereses.

Con toda esta información unificada, podrían concretarse acciones puntuales para la instrumentación de la patente latinoamericana, para lo cual se tomarían como punto de partida las experiencias mundiales ya explicadas (aspectos sustantivos y procedimentales), sobre patentes comunitarias. A estos fines, se pudieran instrumentar planes de cooperación interinstitucional, dentro y fuera de la región, con la asistencia tanto de la OMPI como de la OEP.

—Conviene continuar con la búsqueda de información sobre el estado actual de las legislaciones y proyectos legales, a través de los cuestionarios tipo del PREPI, a fin de canalizar necesidades y ofertas de apoyo técnico. A esto se sumarían los informes sobre todos los acuerdos comerciales y decisiones subregionales que contengan parte o toda la materia de propiedad intelectual, para lo cual pudiera contarse con la cooperación de la ALADI, JUNAC, SIECA y CARICOM habida cuenta de los importantes esfuerzos que se están desplegando hacia la armonización

normativa y afianzamiento de la integración en la región.

—Es necesario, en ese sentido, reforzar la capacidad del SELA como centro de seguimiento y acopio de información, así como también en lo atinente al desarrollo fluido de cooperación técnica internacional e interinstitucional, identificación de fuentes de financiamiento para las diferentes actividades de tipo puntual que se realicen en el campo de la propiedad intelectual y, por último, como instancia regional de diálogo y concertación de políticas ante las negociaciones y asuntos que se plantearán en el seno del Consejo OMC/ADPIC.

Notas

1. Remitiendo aquí a su artículo 6 ya mencionado, el cual permite de manera implícita a sus miembros el considerar agotados los derechos de propiedad intelectual,

sólo con sujeción al trato nacional y al de la nación más favorecida, sin especificar el nivel geográfico del agotamiento de estos derechos, ni tampoco si este principio se

extendería a ciertos casos en que un producto es importado de un país donde el titular de la patente no ha podido obtener protección o donde la patente ha perdido vigencia.

Los nuevos horizontes del MERCOSUR

➤ *Secretaría Permanente del SELA*

En menos de 10 años, los dos grandes rivales del Sur - Brasil y Argentina - no sólo han superado sus antagonismos, sino que están protagonizando el proceso de integración más dinámico de la región. El camino recorrido desde 1986 (fecha de los primeros acuerdos entre Argentina y Brasil) y desde 1991 (fecha de creación del MERCOSUR con Uruguay y Paraguay) es sorprendente. Por el alcance de este proceso y por su proyección externa, el MERCOSUR marcará nuevas pautas para el futuro de la integración regional.

I. El incremento del comercio intra-MERCOSUR: Un deseo hecho realidad

El intercambio entre los 4 miembros del MERCOSUR empezó a crecer a partir de 1988, después de los primeros acuerdos entre Argentina y Brasil, y registró un aumento sorprendente a partir de 1991, fecha del Tratado de Asunción que establece el MERCOSUR. El comercio intra-MERCOSUR representó, en 1993, cerca del 20% del comercio total del bloque. El crecimiento de las exportaciones intra-MERCOSUR es 5 veces superior al crecimiento de las exportaciones totales del grupo.

Al igual que el tamaño de las economías que integran el grupo, el flujo comercial refleja desequilibrios:

—El comercio entre Argentina y Brasil representa más del 60% del total del bloque (US\$6.673 millones en 1993), mientras que el comercio entre Paraguay y Uruguay representa el 0.3% del total del MERCOSUR.

—Brasil absorbe el 18% del total de exportaciones uruguayas, pero dirige sólo 1.5% del total de sus exportaciones a Uruguay.

Sin embargo, no se dio la temida "especialización agrícola" de Argentina ya que el 60% de las exportaciones brasileñas al MERCOSUR son manufacturas, al igual que la mitad de las exportaciones Argentinas a Brasil.

Exportaciones del MERCOSUR

Millones de US\$

	1990	1991	1992	1993
Exportaciones totales	46.403	45.896	50.489	54.151
Tasa de crecimiento	-0.3	-1.1	10.0	7.3
Exportaciones al				
MERCOSUR	4.127	5.103	7.216	10.027
Tasa de crecimiento	7.6	23.6	41.4	38.9
% Exportable al				
MERCOSUR	8.9	11.1	14.3	18.5

Fuente: CEPAL.

II. De Asunción a Ouro Preto: del libre comercio a la unión aduanera

El Tratado de Asunción (26/3/1991) estableció la zona de libre comercio del MERCOSUR. El objetivo de transformarse en unión aduanera (zona de libre comercio más arancel externo común) fue logrado el pasado 17 de diciembre con el Protocolo de Ouro Preto, con lo cual el MERCOSUR pasó a ser la cuarta unión aduanera en formación en la región (después del Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y CARICOM) y el bloque económico de mayor dimensión que cubre aproximadamente la mitad de la población, del territorio, del PIB, de la inversión extranjera, de la deuda externa y del comercio exterior de América Latina y el Caribe. El Protocolo de Ouro Preto también perfecciona el funcionamiento institucional del MERCOSUR y otras áreas del proceso de integración.

1. Innovaciones en materia comercial incluidas en el Protocolo de Ouro Preto vigentes a partir del 1 de enero de 1995

—Libre comercio intra-MERCOSUR: arancel cero para 85% de los 9.000 ítems arancelarios. El 15% restante comprende dos tipos de excepciones:

- los productos que deberán adecuarse al arancel cero antes del 1999 para Argentina y Brasil, y del 2000 para Paraguay y Uruguay (221 ítems argentinos, 29 brasileños, 427 paraguayos, 950 uruguayos);
- los productos aún en negociación: el sector automotriz

(un comité técnico definirá, antes de 1997, un régimen común del sector en vista de la liberación a partir del 2000) y el azúcar (antes del 31/12/95, una comisión definirá su régimen).

—Arancel externo común: se aplica a los mismos ítems que la liberación intra-MERCOSUR, con las mismas excepciones. Varía de 0 a 20%, con un promedio del 13%. Los ítems exceptuados deberán ser incluidos antes del 2001 en algunos casos, y del 2006 en otros.

—Normas de origen: para beneficiarse de la liberación intra-MERCOSUR, se exige un contenido local del 60%, además de requisitos específicos para productos químicos, siderúrgicos y de informática.

—Código aduanero, clasificación de mercancías y normativa de valoración aduanera: estos instrumentos comunes regulan las operaciones aduaneras y establecen criterios para determinar el valor de las mercancías a efectos del arancel externo común.

—Barreras no-arancelarias: se establece un Comité Técnico encargado de armonizar o eliminar estas barreras.

—Prácticas desleales: se negociará un Código común de acuerdo a la normativa del GATT. Se establecen mecanismos transitorios para vigilar las medidas antidumping aplicadas al comercio intra-MERCOSUR mientras se defina la reglamentación definitiva.

—Políticas de competencia: se estableció un Comité técnico encargado de identificar las medidas que distorsionan la competencia dentro del MERCOSUR.

III. El curriculum del MERCOSUR

1986: Argentina y Brasil firman el "Programa de Integración y Cooperación Comercial"

1990: Acta de Buenos Aires que establece un período de transición de 10 años hasta la unión aduanera

1991: Tratado de Asunción que establece el MERCOSUR incorporando a Paraguay y Uruguay

1992: Cronograma de Las Leñas

1995: Protocolo de Ouro Preto que perfecciona la zona de libre comercio y define el Arancel Externo Común

2001: Entrada en vigencia del Arancel Externo Común

IV. Perfeccionamiento de la estructura institucional

El MERCOSUR cuenta ahora con 3 órganos resolutivos (sólo existían los 2 primeros antes del Protocolo):

—El Consejo Mercado Común formado por los Cancilleres y Ministros de Economía de los 4 países. Se reúne cada 6 meses. Ejerce la personería jurídica del bloque frente a terceros.

—El Grupo Mercado Común formado por 4 representantes titulares y 4 alternos por país, pertenecientes a las Cancillerías, a los Ministerios de Economía y a los Bancos Centrales. Está coordinado por las Cancillerías.

—La Comisión de Comercio formada por 16 miembros (4 por país), encargada de la instrumentación de la política comercial.

Y cuenta también con 3 órganos asesores:

—La Comisión Parlamentaria Conjunta integrada por 64 parlamentarios.

—El Foro Económico y Social formado por representantes de los sectores empresarial y laboral.

—La Secretaría Administrativa, establecida desde 1991 en Montevideo

—En 1991 se estableció un mecanismo de solución de controversias, consolidado en Ouro Preto.

En todos los órganos, las decisiones se toman por consenso. El MERCOSUR, contrariamente al Grupo Andino y a la Unión Europea, no tiene carácter supranacional, pero, al tener personalidad jurídica, puede negociar con terceros.

V. Otros logros del Protocolo de Ouro Preto

—En materia de supervisión bancaria, los organismos nacionales competentes tendrán acceso recíproco a informaciones del sistema bancario de los demás países a objeto de preservar su solvencia y liquidez.

—Se armonizará la información relativa a los mercados de valores.

—Se establece una Comisión para discutir una política de transporte aéreo regional de carga y de pasajeros.

—Se fijaron directrices comunes en materia de política energética excepto para los precios de los hidrocarburos.

Estos temas se añaden a las materias en las cuales ya había avanzado el MERCOSUR antes del Protocolo de Ouro Preto: armonización de la jurisdicción en materia contractual; normas técnicas; política industrial y tecnológica; política fiscal y monetaria; medio ambiente; educación; transporte terrestre y marítimo; coordinación de políticas macroeconómicas; relaciones laborales, empleo y seguridad social; protección de inversiones; integración fronteriza.

VI. La estrategia externa del MERCOSUR

Además de la consolidación interna del proceso de integración, la agenda del MERCOSUR prevé, incorporar nuevos miembros, contribuir a la convergencia de los esquemas regionales existentes, negociar un acuerdo de libre comercio con la UE, participar en las negociaciones hemisféricas y profundizar el intercambio con los países del Asia-Pacífico.

—Con **Chile**: en 1993, el comercio Chile-MERCOSUR representó el 12.4% del comercio exterior del bloque (US\$ 2.900 millones en 1993), mientras el 41% de las exportaciones de Chile se dirigieron al MERCOSUR (US\$ 1.089 millones). El mayor obstáculo a la adhesión de Chile se refiere al arancel externo común, que en Chile tiene un nivel único de 11%, mientras que el del MERCOSUR varía entre 0 y 20%, con un promedio de 13%. Las inversiones de Chile en el MERCOSUR son muy significativas: US\$ 2.400 millones captados por Argentina en los últimos 2 años (sobre todo en los sectores energía, metalmeccánica, papel, servicios, alimentos, confección, puertos). Además, es posible que los capitales de los Fondos de Pensión de Chile intervengan en la privatización del sistema de seguridad social argentino. En cambio, hasta la fecha, las inversiones chilenas en resto del MERCOSUR han sido muy reducidas. La próxima ronda de negociaciones Chile-MERCOSUR se celebrará en Montevideo a finales de febrero. En Ouro Preto se acordó concluir la negociación antes del 30/6/95.

—Con **Bolivia**: su interés en el MERCOSUR se sustenta

en las cifras de su comercio con ese bloque, 5 veces superiores a las del comercio con el Grupo Andino, del cual es socio: en promedio para 1990-93, el comercio de Bolivia con el Grupo Andino alcanzó US\$ 145 millones, mientras que con el MERCOSUR el promedio fue de US\$ 673 millones según fuentes de ALADI. En principio, la eventual incorporación de Bolivia al MERCOSUR no podría darse antes de 1996, ya que el Tratado de Asunción de 1991 no permite la adhesión de países que pertenecen a otros esquemas subregionales por un período de 5 años a partir de su vigencia. Mientras tanto, la negociación Bolivia-MERCOSUR se podría concentrar en un acuerdo de libre comercio.

—Con los demás socios de **ALADI**: el comercio del MERCOSUR con el resto de América Latina y el Caribe representó el 21.6% de su comercio exterior en 1993. Con el Grupo Andino, la proporción fue del 14.6%. El Protocolo de Ouro Preto saluda "el inicio de conversaciones para la celebración de acuerdos de libre comercio con los demás países suramericanos en el marco del Tratado de Montevideo de 1980" (los cuales) "contribuyen a los esfuerzos de articulación y convergencia de los procesos de integración": esta frase hace referencia a la propuesta, lanzada por Brasil en 1993 y endosada por el MERCOSUR, de crear un Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA), cuya realización depende, en primer lugar, de la renegociación de los Acuerdos de Alcance Parcial con los cuales los miembros de ALADI se otorgan preferencias bilaterales. En Ouro Preto se fijó el 30/6/95 como plazo para terminar dicha renegociación, que plantea 2 dificultades: (i) compatibilizar el arancel externo común y su lista de excepciones con el régimen de importación de cada uno de los demás países de ALADI; (ii) acordar un calendario de desgravación arancelaria con cada socio de ALADI para conformar una zona de libre comercio. Por su parte, el pasado 25 de enero, el Grupo Andino fijó las pautas que deberán seguir sus miembros en dichas renegociaciones de los acuerdos de alcance parcial con el MERCOSUR, que comenzarán el 8 de febrero.

—Con la **Unión Europea (UE)**: desde 1991, el comercio MERCOSUR-UE se ha cuadruplicado, representando actualmente el 26.8% del comercio exterior de MERCOSUR

(más que su comercio con América Latina y el Caribe). La UE también representa 42% de las inversiones extranjeras en el MERCOSUR. La agenda de negociación fue establecida en febrero de 1994. El objetivo es un acuerdo inter-regional de cooperación económica y comercial, basado en: (i) El apoyo técnico y financiero al MERCOSUR; (ii) La liberación del comercio; (iii) La profundización de los vínculos políticos y sociales. El Memorandum de Entendimiento firmado el 21 de diciembre de 1994 compromete a ambos esquemas de integración a incluir dicha negociación antes de finales de 1995. La UE ya financió actividades de cooperación técnica con el MERCOSUR, en particular en materia de normas técnicas, apoyo a la Presidencia Pro Tempore y a la Secretaría Administrativa. La principal dificultad a resolver en materia de liberalización comercial con la UE se refiere a los productos agrícolas: el MERCOSUR aspira a avanzar en este campo al mismo ritmo que en materia de productos manufacturados y servicios, superando los resultados de la Ronda Uruguay: queda por ver hasta dónde está dispuesta a llegar la UE. Por otra parte, el Protocolo de Ouro Preto expresó preocupación por eventuales efectos adversos del nuevo Sistema Generalizado de Preferencias de la UE para las exportaciones del MERCOSUR (en particular calzado, papel, aluminio, material de transporte, cuero).

—A nivel **Hemisférico**: el comercio del MERCOSUR con Canadá y EEUU representa cerca del 20% de su comercio exterior. El MERCOSUR (Argentina en particular) manifestó interés en las negociaciones para una zona de libre comercio hemisférico antes del 2005 acordadas en la Cumbre de Miami. El Protocolo de Ouro Preto señaló que el MERCOSUR "vigilará la perfecta compatibilidad entre el cronograma de la iniciativa hemisférica y el proceso de consolidación del MERCOSUR."

—Con la **Región Asia-Pacífico**: el comercio del MERCOSUR con Japón, los "tigres asiáticos", Australia y Nueva Zelanda representa aproximadamente una cuarta parte del total, proporción similar a la del comercio con Norteamérica y con el resto de América Latina y el Caribe. No están previstas negociaciones específicas, pero sí varias iniciativas como por ejemplo un seminario de divulgación del MERCOSUR a celebrarse en septiembre, en Tokio, con el

apoyo del BID y del EXIMBANK de Japón. Asimismo, existe especial interés del MERCOSUR en incrementar su comercio con China.

VII. Las asignaturas pendientes del MERCOSUR

Desde sus inicios, ha habido preocupación en el MERCOSUR por la coordinación macroeconómica, requisito indispensable para consolidar y profundizar el proceso de integración y mejorar su capacidad negociadora frente a terceros. En este sentido, el trabajo ya adelantado en MERCOSUR deberá profundizar el tratamiento de los escollos coyunturales (diferencias en los objetivos nacionales en materia monetaria, fiscal, cambiaria y deprecios) y estructurales (diferencias en los grados de vulnerabilidad externa de las economías). Es de esperar que la estabilización de la economía brasileña con el Plan Real estimulará avances que no se pudieron dar por la hiperinflación que conoció ese país en los últimos años. Los beneficios económicos de la coordinación suelen ser opacados por los costos políticos: la coordinación macroeconómica implica restringir la soberanía interna en favor del interés del proceso de integración.

Instrumentar y perfeccionar la liberación comercial y la complementación económica, abordando temas como los subsidios y los monopolios, aclarando el destino de instrumentos bilaterales aún vigentes entre países del MERCOSUR y avanzando en áreas colaterales como servicios, normas laborales, migraciones, reconversión industrial, infraestructura física y bancaria.

El MERCOSUR es el esquema más avanzado y más dinámico de la región: está destinado a fijar pautas para los demás esquemas en materia de avances en la integración y de negociación con terceros. El SELA adelantará varias iniciativas tanto para apoyar al MERCOSUR como para estimular acciones conjuntas con los demás esquemas de integración.

Convergencia: la palabra mágica de la integración

❖ *Secretaría Permanente del SELA*

El balance más positivo de la apertura económica de la región se registra a nivel de los avances en la integración, tanto en lo que se refiere a las cifras (el comercio intrarregional superará, en 1995, el 20% del comercio total de la región) como a los instrumentos (proliferan los acuerdos bi o plurilaterales).

La región luce como un rompecabezas muy dinámico, pero cuyas piezas no encajan fácilmente. Para lograr el objetivo común de la convergencia hacia una zona de libre comercio regional y, posteriormente, hemisférica, abundan las vías al igual que las dificultades.

I. Las piezas del rompecabezas

Actualmente, hay 4 categorías de acuerdos o esquemas de integración en la región:

● **Uniones aduaneras** (zona de libre comercio + arancel externo común)

—entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela en el marco del Grupo Andino, a la cual se mantiene vinculado el Perú mediante acuerdos bilaterales de liberación comercial;

—entre los miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay);

—entre los miembros del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (MCCA);

—entre los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

● **Zonas de libre comercio** (con listas de excepción)

—entre Colombia, México y Venezuela (Grupo de los Tres);

—entre Venezuela y CARICOM;

—entre Venezuela y el MCCA;

—entre México y Costa Rica.

- **Acuerdos de libre comercio bilaterales** (para todo el universo arancelario)

- suscritos por Chile con Colombia, México y Venezuela.

- **Preferencias arancelarias en el marco de ALADI**

- La Preferencia Arancelaria Regional (PAR).

- Acuerdos de Alcance Parcial y de Complementación Económica, en vías de renegociación.

Si bien estos acuerdos han estimulado el comercio y las inversiones intrarregionales, los avances se caracterizan por una gran fragmentación y se concentran al interior de las subregiones mucho más que entre ellas.

II. Tres caminos hacia la convergencia

En teoría, se podría avanzar hacia la convergencia mediante tres vías:

1.- A nivel de América Latina y el Caribe, mediante la concertación de un Tratado General de Integración Latinoamericana y Caribeña que fijaría normas y procedimientos para la articulación de los esquemas y acuerdos existentes, teniendo como meta el establecimiento progresivo del mercado común regional. Sin embargo, la experiencia demuestra que las formas globalizantes son difíciles de concretar entre países de realidades heterogéneas y diferentes grados de desarrollo, razón por la cual esta opción ha sido soslayada.

2.- Los EE.UU. han planteado la eventual ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a los demás países del hemisferio como uno de los mecanismos para establecer una Zona Hemisférica de Libre Comercio. Por los momentos, sólo Chile ha sido invitado a iniciar las negociaciones de adhesión. Por otra parte en la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre, se fijó el año 2005 como meta para lograr la Zona Hemisférica. En este contexto, la convergencia de los esquemas existentes es un primer paso indispensable.

3.- Se ha planteado también convertir a la ALADI en punto focal de la convergencia, de conformidad con lo estipulado en el Tratado de Montevideo de 1980, adaptando sus mecanismos operativos a las nuevas exigencias y a

una estrecha coordinación e interacción con los esquemas subregionales existentes. En este sentido, ya existe un mandato del Consejo de Ministros de ALADI que prevé avanzar mediante aproximaciones sucesivas "(...) hacia formas más acabadas de integración en consonancia con el objetivo de conformar el mercado común latinoamericano y caribeño".

Al margen de la teoría, la vía que los acontecimientos están imponiendo no es la de regionalizar los avances que se han registrado a nivel bilateral, plurilateral o subregional, al amparo del Tratado de la ALADI, sino la de identificar las diferencias y coincidencias que surgen de dichos acuerdos con la finalidad de ir aproximando progresivamente los mecanismos e instrumentos de liberación y las normas de política comercial. Este proceso de aproximación de los instrumentos existentes conformará un marco normativo regional para los flujos comerciales y financieros inter-acuerdos o inter-esquemas.

IV. En qué consiste la convergencia

Hay tres áreas en las cuales pueden emprenderse acciones de convergencia:

1.- El área estrictamente comercial: al prevalecer la apertura de las economías, la reducción de la protección y la desregulación, los efectos de las preferencias comerciales se han minimizado y han adquirido mayor importancia relativa otros elementos. Principalmente aquellas políticas que influyen en la fluidez de la circulación de bienes, servicios y capitales. Por otra parte, la pertenencia al GATT/OMC reduce los márgenes de preferencia y liberaliza el comercio sobre una base de la nación más favorecida, en tanto que las negociaciones en curso entre esquemas y países de la región conducirán progresivamente a la armonización en materia de reducciones arancelarias.

2.- El área de las normas e instrumentos de política comercial: el mecanismo de trabajo ALADI/CEPAL/SELA ha detectado marcadas diferencias entre los acuerdos y los esquemas en materia de nomenclatura arancelaria, regímenes de origen, cláusulas de salvaguardia y otras normas que entorpecen el intercambio inter-esquemas. En 1994,

en el marco del Foro sobre Política Comercial establecido por el SELA junto con la ALADI y la CEPAL, y asimismo, en el marco del seguimiento de la Cumbre de las Américas, se ha iniciado la labor de comparación de la normativa comercial existente en la región como paso previo a su armonización.

3.- Las áreas complementarias que contribuyen a viabilizar el proceso de convergencia y articulación: los Foros Regionales sectoriales establecidos en el marco del SELA - sobre Política Comercial, Propiedad Intelectual, Política Industrial, y Aspectos Financieros de la Integración - permiten concertar acciones de convergencia en temas no estrictamente comerciales, con la participación de actores no gubernamentales, esenciales en el proceso, tales como empresarios, trabajadores, universidades y centros de investigación e innovación tecnológica.

V. Obstáculos y estímulos en el camino

Además de las desigualdades entre los acuerdos y esquemas existentes en lo que respecta al grado de liberalización comercial y a las normas que regulan el comercio, hay otros obstáculos que gravitan sobre el proceso de convergencia:

- la realidad macroeconómica de los países sigue siendo muy heterogénea, por ejemplo a nivel de la estabilidad de precios y de las políticas monetarias y fiscales;
- la vinculación física es escasa y difícil, particularmente en materia de infraestructura de transporte;
- las dimensiones económicas y la distribución del ingreso son muy desiguales entre los países;
- existen importantes asimetrías en los flujos y en la estructura del comercio intrarregional, en particular en los sectores industriales de mayor contenido tecnológico y mayor valor agregado;
- en la región prevalece una gran variedad de regímenes especiales por actividades y ramas industriales, por ejemplo, en materia de subsidios, medidas aduaneras, perfeccionamiento activo, etc.;
- los mercados de capital son muy incipientes;
- ausencia de planes de desarrollo conjunto en áreas importantes para la integración como los servicios, la energía y las telecomunicaciones;

—no existen sistemas de información que permitan al sector privado conocer en detalle las oportunidades de comercio e inversión en los diferentes esquemas de liberalización.

Sin embargo, la convergencia se ve notablemente estimulada por la decisión política de los gobiernos de la región, expresada en los mandatos del Grupo de Río, de los Presidentes de MERCOSUR, del Consejo Presidencial Andino, de los Jefes de Estado de CARICOM y Centroamérica y de la Comisión Especial de Comercio de la OEA, donde se ha conformado una conciencia clara y decidida en esta materia. El Foro de Política Comercial del SELA, establecido en octubre de 1994, concreta, entre otras acciones, esa voluntad política. La aspiración de conformar una zona hemisférica de libre comercio para el año 2005 manifestada en la Cumbre de Miami, también habrá de servir de elemento catalizador de la convergencia de los distintos esquemas de integración.

VI. Acciones en marcha

Entre las principales acciones en curso hacia la convergencia cabe mencionar en particular las siguientes:

—A objeto de facilitar la comparación de la normativa comercial existente en la región y dar a conocer al sector privado las condiciones de acceso a los mercados en los diferentes esquemas de libre comercio, por iniciativa del SELA se instaló en la ALADI, en 1991, el Sistema Integral de Información y Apoyo al Comercio Exterior (SIIACE). Conforme la propuesta inicial, se prevé extenderlo a los países no miembros de ALADI y articularlo con el sistema de información de la OEA.

—Por otra parte, se están realizando negociaciones que configuran una especie de "convergencia espontánea", como por ejemplo, el inicio de conversaciones entre el Grupo Andino y el MERCOSUR, y entre Chile y el MERCOSUR. Los países prefieren la vía de las aproximaciones sucesivas como forma de avanzar hacia la articulación y convergencia de sus compromisos de integración. En este sentido, también es importante mencionar el Convenio de Cooperación entre la ALADI y los organismos centroame-

ricos de integración (el Sistema de Integración Centroamericana y la Secretaría del Tratado General de Integración Económica Centroamericana), que será suscrito próximamente y que tiene por finalidad realizar reuniones y estudios para la articulación y convergencia de ambos esquemas de integración.

—En 1992, en San Pedro Sula (Honduras) se realizó la Primera Conferencia Ministerial de los Países del Istmo Centroamericano y de la Comunidad del Caribe, en la cual se adoptaron medidas para estimular la cooperación entre las dos regiones y se constituyó el Foro de Consulta CARICOM/Centroamérica a nivel ministerial y técnico. Se trata de un acontecimiento inédito que facilita el acercamiento entre ambos esquemas de integración y que está destinado a impulsar la convergencia entre ellos.

—El Programa de Trabajo de la Asociación de Estados del Caribe contempla igualmente la realización de actividades tendientes a la convergencia entre sus países miembros.

—En el marco de la OEA, y en consulta con los organismos de integración y cooperación de la región, se han iniciado tareas en materia de convergencia, de acuerdo con los mandatos de la Cumbre de las Américas y con miras a la conformación de la Zona Hemisférica de Libre Comercio. Los resultados de estos trabajos serán considerados en una reunión de Ministros de Comercio Exterior el próximo 30 de junio en Denver, Colorado.

VII. Foro Regional de Política Comercial

Culminando los estudios adelantados desde 1993, se reunió el Foro de Responsables Gubernamentales de Política Comercial de los 27 Estados Miembros del SELA en octubre de 1994, en Quito, organizado conjuntamente con la ALADI y la CEPAL, y con la participación de las secretarías de integración.

Se comparó la situación en materia de origen de las mercaderías, cláusulas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio, nomenclatura arancelaria, incentivos a las exportaciones, normas técnicas y reglamentos.

El mecanismo de trabajo ALADI/CEPAL/SELA está en-

cargado de profundizar dichos trabajos y ampliarlos a otras áreas como acceso a los mercados, propiedad intelectual, servicios, inversiones, compras gubernamentales, competencia, procedimientos aduaneros y adhesión.

En la reunión se recomendaron estudios sobre acciones de apoyo a la convergencia entre los distintos acuerdos de integración y entre éstos y los países que no pertenecen a ninguno de ellos, en áreas tales como información y promoción comercial, financiamiento, inversiones intrarregionales, innovación tecnológica, capacitación de recursos humanos y medio ambiente. Los resultados de estos trabajos serán considerados en la segunda reunión de este Foro a celebrarse el próximo mes de mayo.

La convergencia en materia de integración económica no se agota ni debe abarcar únicamente los aspectos comerciales propiamente dichos, sino también la armonización de políticas que permitan adelantar actividades conjuntas en materia de inversiones, financiamiento, tecnología, joint ventures, etc., y establecer cruces y vínculos entre regiones y países no miembros de ningún esquema subregional.

- **Políticas de industrialización y desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe**
Salvador Arriola
- **Políticas y estrategias industriales ante el reto de la competitividad**
Mauricio de Marfa y Campos
- **El desafío de la competitividad: cuatro tesis y una propuesta**
Joseph Ramos
- **La integración como servicio**
Hugo Varsky
- **Innovación y desarrollo tecnológico: factores estratégicos de la industrialización**
Secretaría Permanente del SELA
- **La política industrial de Jamaica**
Karl Samuda
- **Implicaciones para América Latina de la política industrial del sureste asiático**
Yasutoshi Kawada
- **Solidaridad para la Competitividad: hacia un nuevo paradigma de gestión productiva**
Secretaría Permanente del SELA
- **Desarrollo y transformación productiva**
José María Figueres
- **Conclusiones y recomendaciones de la I Reunión del Foro Regional sobre la Política Industrial**
- **El debate en torno a la reforma del sistema monetario-financiero internacional**
Mónica Baer
- **Guía para las nuevas negociaciones comerciales internacionales**
Secretaría Permanente del SELA
- **En vísperas de la Cumbre de Miami: Expectativas y realidades**
Secretaría Permanente del SELA