

LA INTEGRACION REGIONAL DE AMERICA LATINA Y LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

MIGUEL S. WIONCZEK,
CEMLA Boletín Mensual Vol. XII, Nº 12.

La formulación de la doctrina del desarrollo económico regional latinoamericano por la CEPAL, coincide con la iniciación de serias dificultades económicas para Latinoamérica, el sudeste de Asia y Africa. La segunda guerra mundial significó para estas regiones una relativa prosperidad, la misma que concluyó poco después de la guerra de Corea.

Entre 1940 y 1955, los países latinoamericanos pudieron incrementar notoriamente sus exportaciones y el proceso de industrialización alcanzó un nivel aceptable, alimentado principalmente con los ahorros y el talento empresarial internos, pues, las grandes empresas industriales extranjeras no se sintieron atraídas a causa de la limitación del mercado latinoamericano. Iniciada la década de los años cincuenta, cuando las políticas internas de sustitución de importaciones, destinadas a acelerar el proceso de industrialización tomaron fuerza, recién las grandes empresas industriales vuelven sus ojos hacia América Latina aprovechando las ventajas de la protección de los mercados. Entre 1950 y 1954 la inversión privada externa neta en actividades manufactureras en países latinoamericanos, no excedió de 125 millones de dólares anuales, de los cuales más del 90% es capital norte-

americano. Argentina, Brasil y México fueron los países más beneficiados; mientras para el resto de países esa corriente de inversiones hacia el sector industrial careció prácticamente de significación.

Los proveedores externos concedieron créditos para la compra de equipo industrial y de tecnología pero en condiciones estrictamente comerciales; las actividades crediticias del Export-Import Bank de Washington, contribuyeron al proceso de industrialización en ese período; pero, la participación directa de las empresas controladas por el extranjero tuvo una importancia marginal.

No obstante, los promotores de la nueva ideología del desarrollo económico latinoamericano, reunidos alrededor de la CEPAL, dejaron sentir su preferencia por el capital público externo por dos razones: a) por la urgente necesidad de ampliar la infraestructura y, b) por consideraciones de balanza de pagos. La CEPAL consideró estos aspectos en su estudio manifestando que América Latina no podría depender del capital privado externo en los montos requeridos debido a las tensiones adicionales que provocaría en la balanza de pagos por concepto de elevados intereses, y debido a que el capital privado extranjero cuando ocupa posiciones monopólicas, da lugar "a veces al surgimiento de desconfianza".

El crecimiento del sector industrial de América Latina entre 1940 y 1955, concentrado principalmente en industrias de bienes de consumo, fue posible con inversiones relativamente pequeñas y con una tecnología tradicional relativamente poco costosa. Pero a mediados de la década de los cincuenta, una vez complementada la primera etapa de la industrialización en los principales países, el ambiente político y socio-económico está maduro para el tránsito a la siguiente etapa: la construcción de una estructura industrial pesada. En igual forma en el resto de países latinoamericanos, se deja sentir una presión en favor de un proceso de industrialización más rápido y diversificado; no deseaban seguir siendo simples exportadores de productos básicos a los mercados internacionales. Empero, el desarrollo de las nuevas actividades industriales pesadas fue impedido, aún en los países más grandes, por una serie de factores tales como la detención de la expansión de la capacidad de importar.

Por otra parte, en el período de postguerra no se adoptaron reformas básicas en los campos económico y social tendientes a incrementar el poder de compra de las mayorías y a la amplia-

ción de los mercados internos con miras a la absorción de bienes intermedios y finales.

Respecto al papel del capital externo en el desarrollo económico de la región, el Tratado de Montevideo apenas se limita a comprometer a las partes contratantes a armonizar "los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona"; así como a coordinar sus regímenes de importación y exportación "para asegurar condiciones equitativas de competencia y facilitar la creciente integración y complementariedad de sus economías". Este tratamiento común tiende a evitar la competencia para atraer las inversiones privadas externas y adelantarse en el proceso de industrialización de la región y no dejar marginados a otros países. Así, tendría lugar un crecimiento equilibrado de la región en su conjunto.

Es interesante observar que el Tratado de Montevideo no intenta determinar el tipo de tratamiento que sería aconsejable. Se prefirió tratarlo posteriormente a la luz de las experiencias de la ALALC.

Un estudio conjunto, posterior al Tratado de Montevideo, de la CEPAL y de la OEA reveló que el problema de la inversión extranjera constituía una de las principales preocupaciones de los círculos gubernativos latinoamericanos y de los empresarios industriales nacionales; razón por la cual ese estudio recomendó la realización de nuevas investigaciones, a escala regional, sobre la factibilidad de establecer una política común hacia la inversión de capital privado externo de acuerdo a los incentivos internos.

En América Central, luego del establecimiento del Mercado Común surgieron temores similares acerca de la indebida influencia de las empresas extranjeras. Posteriormente, en junio de 1965, en la declaración conjunta de los ministros de Economía emitida en la ciudad de Guatemala, manifiestan que a pesar de la insuficiente formación de ahorro interno en el área, hace deseable su complementación con una corriente de inversión extranjera a fin de asegurar el desarrollo económico regional; el estímulo y el apoyo al capital centroamericano y la formación de una clase empresarial capacitada y vigorosa que aproveche las oportunidades de inversión productiva. Para lograr este objetivo se considera deseable la formación de empresas de capital mixto, nacional y extranjero.

Las experiencias de ALALC durante sus primeros cinco años de existencia no arrojan mucha luz sobre la cuestión de las futuras relaciones entre el programa de integración de América Latina y el capital privado externo. Tres años después de la firma del Tratado de Montevideo, la inversión extranjera neta en los sectores manufactureros de los países latinoamericanos continuó creciendo, llegando en 1962 a un monto de 220 millones de dólares.

Las corrientes de capital extranjero han respondido como en la década anterior, esto es a las oportunidades de mercado ofrecidas por los países mayores y más desarrollados de Latinoamérica. Las grandes corporaciones internacionales continuaron su política de producción y decisiones de inversión ajustándolas a las condiciones particulares de los mercados internos en los que actuaban.

En 1963 dos miembros del grupo de expertos de la OEA en cuestiones de la Alianza para el Progreso se hicieron eco del temor prevaleciente en el sentido de que dentro de un mercado común, las plantas industriales propiedad de países altamente industrializados pudieran competir con ventaja frente a las débiles empresas latinoamericanas. Debe observarse que las naciones miembros de la ALALC aplican una amplia variedad de políticas respecto a la inversión extranjera: desde el tratamiento más liberal hasta medidas ampliamente restrictivas. En consecuencia cualquier acción coordinada posible tendría que ser adoptada por etapas.

La Comisión Asesora de Asuntos Monetarios de la ALALC es partidaria de seguir una política basada en los siguientes puntos: 1) convenir en "congelar" su legislación sobre inversiones extranjeras o la introducción de nuevos incentivos; 2) con el tiempo sería oportuno aplicar el "tratamiento común" a los siguientes tres campos: a) movimiento de capital y transferencias de utilidades, intereses, regalías y pagos por asistencia técnica; b) importaciones de maquinaria y equipo —no producido en la Zona— para las nuevas plantas industriales y para la modernización de las instalaciones obsoletas; c) revaluación de los activos de las empresas propiedad de extranjeros con propósitos impositivos. 3º) Adopción en escala regional de incentivos fiscales y cambiarios. A corto plazo no habrá progreso alguno respecto a políticas de participación de capitales extranjeros y nacionales en actividades consideradas de importancia nacional decisiva pa-

ra cada uno de los países miembros de la ALALC. El estudio señala que la integración económica regional para América Latina creará nuevas oportunidades para el capital privado externo; que la ausencia de políticas coordinadas conduciría a la sobreinversión y localización antieconómica de nuevas empresas; que la legislación heterogénea sobre inversiones extranjeras no excluye la posibilidad de llegar a un acuerdo.

En consecuencia, la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios recomendó el establecimiento de un organismo de consulta permanente dentro del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC. Al mismo tiempo se dejaban sentir presiones crecientes en favor del fortalecimiento de instituciones financieras exclusivamente regionales que contribuirían a reestablecer un tanto el equilibrio entre las empresas privadas locales y las corporaciones internacionales.

Detrás de la debilidad que caracteriza al mecanismo de liberalización del comercio intrazonal de ALALC, se ocultan las presiones de los industriales contra la liberalización del comercio de manufacturas, y las sospechas de los pequeños países menos avanzados de la ALALC en el sentido de que no obtendrán beneficio alguno del programa de integración. Estos temores se convierten en pánico cuando se prevé el posible ingreso de las grandes corporaciones industriales internacionales dentro del mercado de la ALALC y el aprovechamiento de las mismas de las ventajas brindadas por el mercado común latinoamericano.

III

La ideología económica y el surgimiento del nacionalismo latinoamericano han avanzado durante los diez últimos años. En la reunión de los ministros de Hacienda o Economía de los países miembros de la OEA celebrada en Petrópolis, en 1954, se presentaron las primeras proposiciones para la liberalización del comercio interlatinoamericano, al margen de todo contenido político o ideológico. Actualmente los programas de integración económica son considerados como manifestaciones de "un saludable nacionalismo latinoamericano". Mas, muy pocos de los cambios ocurridos en la región son comprendidos en el mundo exterior, lo cual ha contribuido a agravar la magnitud de las fricciones entre las sociedades latinoamericanas y el capital privado externo, discernibles al nivel nacional.

Sería exagerado sostener que los programas de integración están dirigidos contra el resto del mundo y particularmente contra la inversión privada externa. Pero es verdad que constituyen un mecanismo de defensa contra altas influencias de los países industrializados en el proceso de desarrollo económico y, al mismo tiempo, representan el intento de reducir la tremenda diferencia de desarrollo entre los países.

Claro está que el establecimiento del mercado común latinoamericano no será producto del libre juego de las fuerzas del mercado, como proponen poderosos intereses económicos de la parte norte del hemisferio occidental.

POLÍTICAS COMERCIALES Y CAMBIARIAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

MARGARET G. DE VRIES

Revista Financiera y Desarrollo, Vol. IV, No. 2