

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1420
2 de agosto de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**INFORME DEL SEMINARIO SOBRE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA ENTRE EUROPA
Y AMERICA LATINA */**

*/ Este Seminario fue organizado conjuntamente por la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la Secretaría de la CEPAL, y el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS) de Italia, y tuvo lugar en Santiago de Chile, los días 27 y 28 de junio de 1994. Su realización forma parte del Proyecto ITA/91/S85, "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina", que es financiado con fondos del Gobierno de Italia.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

94-8-984

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. APERTURA DE LA REUNION	2
II. EL NUEVO PARADIGMA PRODUCTIVO Y TECNOLOGICO	3
III. ATRACCION DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	4
A. EL ESTADO DE LA INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA	4
B. ATRACCION DE INVERSIONES EXTRANJERAS	5
C. LOS MECANISMOS DE PROMOCION	5
D. LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	6
IV. LAS RELACIONES ENTRE AMERICA LATINA Y EUROPA	7
V. EL PAPEL DE LA SERVICIOS EXTERIORES	10
A. LA NECESIDAD DE SU MODERNIZACION	10
B. LA INSERCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES	11
C. LAS EXIGENCIAS PROFESIONALES DE LA FUNCION DIPLOMATICA	12
VI. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES	14

PRESENTACION

Esta síntesis recoge los principales planteamientos realizados durante el seminario "Inversión Extranjera Directa y Transferencia de Tecnología entre Europa y América Latina", llevado a cabo los días 27 y 28 de junio de 1994 en la sede la CEPAL, en Santiago de Chile. El seminario fue el segundo de un conjunto de tres encuentros entre funcionarios de las cancillerías latinoamericanas y especialistas internacionales, que se ocupan de los diversos aspectos de la cooperación entre América Latina y Europa. La primera reunión abordó el tema de la cooperación propiamente tal y tuvo lugar en la sede del ICEPS, en Roma, abril de 1993.^{1/} La tercera reunión versará sobre las relaciones comerciales y está prevista para el segundo trimestre de 1995. El proyecto en que se enmarcan los tres seminarios apunta a fortalecer la capacidad de análisis y gestión de los servicios exteriores de América Latina en temas seleccionados. Su desarrollo es posible gracias a la cooperación financiera del Gobierno de Italia, y es co-ejecutado con el ICEPS.

La reunión que se resume a continuación se organizó conforme a dos grandes líneas temáticas, a saber, la promoción de la inversión y de la transferencia de tecnología desde la óptica de las necesidades de la región, y desde la posible oferta europea. Los dos temas centrales fueron expuestos por los consultores del proyecto, que para tal fin utilizaron los documentos de base que habían preparado.^{2/} Por este motivo se recogen solamente los elementos centrales de sus exposiciones. Las subsiguientes intervenciones han sido reordenadas conforme una serie de temas claves, tal como se presenta en el índice.

^{1/} Para un resumen de sus principales plantemientos véase: Informe del Seminario sobre Gestión de la Cooperación Internacional, CEPAL, LC/R.1285, Santiago de Chile, 30 de junio de 1993.

^{2/} Véase: Andrea Stocchiero, Transferencia tecnológica e inversiones extranjeras directas entre Europa y América Latina: el papel de las Cancillerías Latinoamericanas, CEPAL, LC/R.1384, Santiago de Chile, 13 de mayo de 1994, y, Fernán Ibañez, Inversión Extranjera en América Latina: tendencias y aspectos institucionales, CEPAL, LC/R.1395, Santiago de Chile, 13 de junio de 1994.

I. APERTURA DE LA REUNION

En su discurso de apertura, el Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, después de haber dado la bienvenida a los participantes, subrayó la importancia de la Inversión Extranjera Directa (IED) como medio para la transformación productiva de las economías de la región, por ser el vehículo por excelencia de las nuevas tecnologías. La existencia de dicha relación ha sido reconocida expresamente en las recientes propuestas de la CEPAL en relación a la Transformación Productiva con Equidad. En este planteamiento la equidad constituye un elemento indispensable no solamente debido a sus implicaciones éticas, sino también para asegurar la sustentabilidad del modelo. La transferencia de tecnología hacia la región debe contribuir a incrementar la exportación de productos y servicios con un mayor valor agregado, en especial en términos de conocimientos. Con respecto a la estrategia para incorporar el progreso tecnológico, en principio se dispone tanto de la generación local como de la incorporación de tecnologías provenientes de la frontera internacional. Y la IED juega un papel clave en hacer viables ambas opciones. Las políticas de ajuste y reforma recientemente implementadas en América Latina sin lugar a dudas facilitan dicho proceso.

Seguidamente, los asistentes fueron saludados por el Primer Consejero de la Embajada de Italia en Chile. Les transmitió la importancia que su Gobierno asigna a la intensificación de la relaciones entre Europa y América Latina, razón por la cual ha prestado su apoyo financiero y logístico a la realización de este evento.

II. EL NUEVO PARADIGMA PRODUCTIVO Y TECNOLÓGICO

En la presentación del tema, se puso énfasis en el cambio ocurrido en el paradigma productivo y el papel esencial que ocupan en éste la inversión extranjera y la transferencia tecnológica.

A nivel global, la IED acusa un ritmo de crecimiento mucho mayor que el comercio, aunque aquel proviene esencialmente de unos pocos países desarrollados. Asimismo, los miembros de la llamada "Tríada" -Estados Unidos, Europa y Japón-, continúan concentrando la mayor parte de sus inversiones en sus propias economías. No obstante, cada polo ha fortalecido, a su vez, los vínculos con determinados países en desarrollo que se encuentran en sus respectivos ámbitos de influencia.

También los esfuerzos de la investigación y el desarrollo tecnológicos (I&D) se hallan concentrados en cinco países de la OCDE. En este sentido, se ha transitado de un monopolio -Estados Unidos-, hacia una oferta oligopólica. No obstante, la utilización de las nuevas tecnologías se encuentra más ampliamente difundida. Así, por ejemplo, los países asiáticos han logrado resultados particularmente exitosos en el aprovechamiento productivo de éstas.

Sin embargo, el llamado catching-up tecnológico se presenta cada vez más difícil. Existe el peligro de la marginalización de los países de la región, debido entre otras razones a las barreras de entrada. Asimismo, existe una tendencia entre las empresas transnacionales (ET's) hacia la creación de redes de producción autosustentables (network), integradas regionalmente, en torno a cada uno de los tres polos, con sus respectivas sinergias.

La duda que hoy existe es si estas redes se transformarán en globales o se limitarán a los ámbitos regionales. Lo cierto es que este tipo de organización está avanzando y creando barreras entre naciones desarrolladas y países en desarrollo.

Sin lugar a dudas, existen barreras que dificultan el acceso a la nuevas tecnologías, pero se perciben también diversas ventanas que se están abriendo a su utilización. Mientras que por un lado se perfila el llamado neo-mercantilismo tecnológico, donde la tecnología se convierte en una arma de competencia entre naciones y empresas, por otro lado también se perciben oportunidades, especialmente para las empresas más dinámicas de los países en desarrollo. Tomado como ejemplo la experiencia asiática, sería posible difundir los frutos de la I&D utilizando diversas modalidades de inversión.

Este escenario plantea grandes desafíos para América Latina. Por lo pronto, se han traducido en una fuerte competencia entre países e instituciones de la región para atraer inversiones. A la diplomacia le cabe un papel importante en estos esfuerzos de atracción.

III. ATRACCION DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

A. EL ESTADO DE LA INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA

Se aclaró que a principios de los años ochenta el problema de la deuda externa fue agravado por la ausencia de IED, pero la crisis de la deuda también provocó nuevas formas y oportunidades de IED (swaps, privatizaciones, ADR's, country funds, etc.).

En los noventa, la IED en América Latina ha mostrado una importante tendencia hacia el alza. Se destacó que Asia representa el 50% de la IED que se dirige a los países en desarrollo, mientras que América Latina absorbe un 40%.

En América Latina, el orden de los países que más IED reciben, es: Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile. Si se toma en cuenta la relación con el producto nacional, Chile es el país que relativamente más ha sido favorecido.

Se advirtió contra la autocomplacencia con respecto a la llegada de inversiones, ya que en América Latina ésta alcanza al 2% del producto, mientras en Asia y Europa del Sur dicha relación supera el 5%. Además, se planteó que una parte importante de las inversiones dirigidas a América Latina se relacionan con los procesos de privatización de empresas estatales y de reconversión de deuda. Adicionalmente, estos flujos se han concentrado en unos pocos países y difícilmente perduran para siempre. Se originan parcialmente en el proceso en marcha de reordenamiento de los stock existentes. Cuando se agotan los incentivos, se acrecienta el nivel de endeudamiento externo, se elevan los tipos de cambio, y se incrementa la tasa de interés en el mercado mundial, se corre el riesgo que los flujos de inversión no se mantengan.

La IED en América Latina puede reforzar o alterar favorablemente el patrón histórico de especialización de la región. Es importante tener en cuenta que muchas veces la llegada de estos flujos hace crecer la brecha económica existente entre las distintas subregiones. No se dirige sólo hacia los países que ofrecen las mejores condiciones formales, sino también a aquellos con los mercados más grandes. Se puso mucho énfasis en el hecho que las inversiones son realizadas por las empresas, lo que limita la injerencia de los Estados en las mismas.

Resulta fundamental definir lo que se entiende por inversión extranjera, ya que ésta puede adoptar diferentes formas como la subcontratación, las licencias, los proyectos llave-en-mano, franchising, producción compartida. Esto abre toda una gama de nuevas posibilidades de entendimiento que permitiría "desempaquetar" las diversas combinaciones de inversión, transferencia de tecnología y producción.

Asimismo, hay que diferenciar claramente entre compromisos de inversión y la inversión realizada. Es la única forma de establecer una medición adecuada. En la actualidad, en aras de la apertura, algunos países han eliminado por completo la obligación de registro de la IED, lo cual no parece conveniente, por lo menos desde el punto de vista de las posibilidades de su seguimiento.

B. ATRACCION DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Se concordó que para atraer IED importa, en primer lugar, el desempeño que tengan los variables macroeconómicas. Luego vendría el cambio de actitud que los gobiernos han mostrado con respecto a la IED, que ha pasado de una cuasi-aversión hacia su activa promoción, a veces a la ultranza. En América Latina se han dado pasos significativos en este sentido. Incluso, algunos países han puesto en vigencia medidas que les han convertido en los más liberales del mundo en relación con el tema.

Al respecto, se opinó que no sería conveniente oscilar entre un enfoque restrictivo y uno de libertad absoluta. Si se desea lograr la transferencia tecnológica, habría que aplicar, además, una política industrial de largo plazo en un marco de equidad.

Asimismo, para asegurar la capacidad de atracción del país sería necesario lograr el incremento continuo de su productividad. En este último esfuerzo juega un papel clave la promoción de la educación, ya que ésta determina en gran parte la capacidad para absorber y adaptar tecnologías. Otra tarea prioritaria para los gobiernos sería la provisión de una infraestructura adecuada. Además, resulta indispensable eliminar las dificultades de orden burocrático.

En otro ámbito, donde se perfila claramente un papel protagónico para las cancillerías es en las negociaciones y firmas de acuerdos comerciales que beneficien al país. En general, se ha exagerado mucho respecto de la importancia que en este conjunto de factores condicionantes le cabe a un régimen legal adecuado. Además, ya no se estilan acuerdos-paquete de gobierno a gobierno, hay que trabajar con todos los agentes existentes.

C. LOS MECANISMOS DE PROMOCION

Para la promoción, no todos los mecanismos sirven en todo momento. Por ejemplo, una promoción del imagen del país en su conjunto debe ir después de "poner la casa en orden" en materia macroeconómica. Y solamente después correspondería abocarse a la promoción sectorial. En última instancia se podría tener una aproximación "matricial", en que se desarrollaran promociones muy específicas destinadas a países de origen de la inversión, a sectores y a agentes por contactar. Se advirtió que hay que tener cuidado en cuanto a la selección del país objetivo.

Existen países europeos que no invierten en el exterior. Otros, en cambio, privilegian a un determinado sector.

Los montos que pueden dedicarse a estas tareas son esencialmente variables. Dependen de la disponibilidad de recursos y de los objetivos que se persiguen. Lo cierto es que en este momento existe una gran competencia entre los países de la región, que entre otras cosas se expresa en una frondosa y no siempre efectiva publicidad.

Asimismo, en la fase inicial, la firma de convenios relacionados con IED no garantiza su llegada e incremento. Hay factores más importantes que determinan los flujos. Los convenios podrían ser un elemento complementario en las fases posteriores, cuando se necesita de asegurar los flujos de mayor escala. Pero el punto de partida lo constituyen reglas de juego claras y estables.

Un fenómeno relativamente nuevo en el cual se puso énfasis es el reciente surgimiento de la IED intrarregional. Aunque pequeña aún en comparación con la proveniente de los países desarrollados, se destaca por su gran dinamismo y su interesante proyección. En este aumento participan no sólo inversionistas de la propia región, sino también desde terceros países, que establecen joint-ventures y otras asociaciones empresariales con agentes de la región. Estas inversiones traen consigo conocimientos gerenciales, nuevas tecnologías y servicios, a veces sin grandes aportes de capital.

D. LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

Se opinó que, para favorecer la transferencia de tecnología a América Latina, resultaría indispensable que los países posean una política tecnológica y un sistema operativo institucional eficiente.

La transferencia de tecnología es una expresión de las voluntades efectivas de las partes: por un lado, los deseos de vender y, por otro, la capacidad de adquirir. Por lo tanto, la sola disposición a obtener tecnología no basta. La variable fundamental que juega en este aspecto es la capacidad de absorción tecnológica de un país.

En este sentido, es conveniente determinar lo que se entiende exactamente por información tecnológica. Porque información no es solamente el dato en forma aislada. Lo fundamental es contar con capacidad para digerir y asimilar la información. Se discutió sobre la posibilidad y conveniencia de establecer redes de información a escala regional, sin que se llegara a una posición definida al respecto.

IV. LAS RELACIONES ENTRE AMERICA LATINA Y EUROPA

Resulta difícil analizar el comportamiento de la IED europea en América Latina, debido a deficiencias en la compilación de los datos. Por esta razón se destacó la conveniencia de establecer un sistema de monitoreo de su evolución.

No obstante las inconsistencias entre fuentes, se puede observar que la IED europea en América Latina se encuentra concentrada en actividades primarias y terciarias -si bien Francia invierte también en industria. Existe un claro predominio de empresas inversionistas grandes.

A pesar de la presencia tradicionalmente elevada de la IED europea en la región, los flujos dirigidos últimamente a ella han sido limitados, y se concentran en unas pocas naciones. En ciertos países de América Latina, especialmente los centroamericanos, el stock de la IED europea no ha aumentado. Además, en muchas ocasiones, las inversiones han sido utilizadas para la compra de empresas existentes a valores de descuento, aprovechando los programas de privatización y de conversión de la deuda. Aunque la IED pueda contribuir a aumentar la competitividad y la productividad de ciertas áreas, en la región tiende a reforzarse el perfil tradicional de la producción y las exportaciones, basado en las ventajas comparativas naturales.

Partiendo de que la relación entre comercio e inversión es simbiótica, el carácter asimétrico de la relación entre América Latina y Europa se manifiesta también a través del descenso de la participación latinoamericana en el comercio comunitario. Se concluyó que a la región le conviene reforzar su vinculación de inversiones y comercial con Europa. Al respecto, se remarcó que las estructuras productivas de ambas regiones son menos competitivas y más complementarias entre sí que en el caso de Europa y Asia.

El problema esencial de la relación América Latina-Europa se situaría hoy en cuanto importancia se puede otorgar a Europa. Se anotó que algunas experiencias recientes no han sido alentadoras. Los esfuerzos que se desplegaron para cambiar la Política Agrícola Comunitaria (PAC) obtuvieron resultados pobres. De hecho, los efectos adversos de esta política sobre la región superan en muchas veces los frutos de la cooperación prestada por los países europeos. Otra experiencia constituyó la actitud muy poco receptiva de los países europeos ante las iniciativas desarrolladas para mitigar el problema de la deuda externa de la región.

Entonces, la gran pregunta que hoy se plantea frente a Europa es si ésta se abrirá a la economía internacional o si se impondrá la llamada "fortaleza europea". Los antecedentes disponibles sobre la evolución del mercado europeo en el período 1992-1993 no revelan una tendencia en esta última dirección.

Se constató que en la Comunidad las consideraciones políticas y estratégicas muchas veces priman sobre las económicas. Así, la única forma posible para integrar a Europa del Este sería

la apertura preferencial hacia esta región. No obstante, no se ha producido aún un auge en la inversión en Europa del Este, porque allí aún no se logra estabilidad económica y política. Los países beneficiarios del Acuerdo de Lomé seguirán gozando de un tratamiento preferencial, debido, entre otras cosas, a la creciente inmigración proveniente de esos países. Se sostuvo que España constituiría una excepción, porque la IED de este país hacia América Latina ha crecido de manera significativa en los últimos años.

El conjunto de medidas en favor de la inversión que actualmente aplica la región puede ser aprovechado por Europa. Asimismo, el modelo de regionalismo abierto ofrece condiciones propicias para que estas inversiones aprovechen las ventajas inherentes a la ampliación de mercados, que son producto tanto del proceso de integración formal como de las modalidades de integración de hecho. A su vez, la constitución del Mercado Único, en principio facilitaría una mayor apertura de los países europeos hacia América Latina. Sin embargo, hasta ahora se da la contradicción de que Europa sigue aplicando importantes restricciones a las importaciones desde América Latina.

Para aprovechar este entorno potencialmente favorable, se requeriría de una reestructuración institucional y de políticas industriales, comerciales y tecnológicas por parte de los países de América Latina. Asimismo, habría que explorar activamente el potencial inherente a las nuevas modalidades de vinculación entre producción, comercio, inversión y transferencia de tecnología. Además, debería lograrse la incorporación de los agentes privados a los esfuerzos oficiales.

Se afirmó que la Comunidad no aplica una política común para promover la IED de sus miembros en América Latina, ya que ello no forma parte de sus responsabilidades. Son los países individuales los que, sobre la base de sus propias políticas nacionales, se encargan de promover directamente sus inversiones en el mundo. Lo único que por ahora existe es el inicio de una coordinación en Bruselas, donde participan tan sólo 4 o 5 agencias nacionales que promueven las inversiones extranjeras. No obstante, se podría lograr que la Comunidad otorgue un tratamiento comunitario a América Latina, en materias tales como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), medio ambiente, asuntos laborales y tópicos relacionados con el combate contra las drogas.

Por lo tanto, está claro que la "supranacionalidad" de la Unión Europea no elimina todas las diferencias entre los países que la integran. La heterogeneidad puede ser una ventaja, porque permite la adaptación de soluciones a las capacidades de los ofertantes y a las necesidades de los países. Así, se destacó que no solamente los países, sino también las regiones europeas guardan bastante autonomía, que éstas hacen un lobby activo frente a las Comunidades Europeas, pero que no coordinan bien sus posiciones con sus respectivas cancillerías. En el proceso de búsqueda y adaptación los servicios exteriores latinoamericanos pueden ocupar un papel clave.

Se tiene que distinguir entre tipos de cooperación económica que involucran flujos de capital provenientes del sector privado, como es la IED, y la AOD, que consiste en el otorgamiento de capital público. La ayuda oficial tiene nuevos condicionamientos, entre los que

se puede mencionar el medio ambiente y los derechos humanos. También en Europa avanza el proceso de privatizaciones. Las empresas consultoras comienzan a jugar un papel cada vez más importante en la gestión de proyectos, y, en este sentido, se habló de la privatización de las políticas de cooperación. Podría ser conveniente impulsar la creación de joint ventures integradas por empresas consultoras latinoamericanas y europeas. La IED u otras formas de inversión son impulsadas por los intereses de los inversionistas. En tal sentido, cabe a los países receptores otorgar incentivos claros para captar la IED.

Asimismo, si se desea tener acceso a las nuevas tecnologías, es necesario demostrar a Europa que América Latina posee mercados atractivos y legislaciones claras. Este esfuerzo supondría además que la región necesita guiarse por objetivos claros en la adquisición de la tecnología.

Se aclaró que el neo-mercantilismo tiene que ver con determinadas políticas económicas que aplican ciertos gobiernos europeos, orientadas a favorecer a sus propias empresas. En la Comunidad existen dos tendencias distintas al respecto. La primera se inclina por la apertura a todas las áreas del mundo. La segunda se identifica con el establecimiento de políticas de proximidad, que pueden ser proteccionistas.

Más allá de los problemas que habrá que enfrentar por el posible surgimiento del neo-mercantilismo o proteccionismo en Europa, se deberá tener presente que la profundización de la integración europea abre oportunidades para América Latina al intensificarse la competencia dentro del mercado integrado. Por ejemplo, la desregulación financiera en el seno de la CE se adelantó en varios años a la puesta en vigencia del Tratado de Maastricht. Ahora es menester buscar potencialidades y soluciones más concretas.

V. EL PAPEL DE LA SERVICIOS EXTERIORES

A. LA NECESIDAD DE SU MODERNIZACION

Se concordó que ante los desafíos que representan el cambio tecnológico y las nuevas condiciones de competencia, resulta indispensable que las cancillerías y otros aparatos del Estado se modernicen. Mientras que antes tenía clara supremacía lo jurídico, ahora se han añadido lo económico y hasta los aspectos sociales, porque la existencia de conflictos afecta los negocios internacionales de un país. De cierto modo, la promoción económica constituye la causa y el efecto del cambio institucional que requiere la función diplomática. En América Latina es conveniente que se pase de un modelo de diplomacia reivindicacionista a uno más concreto, asertivo y flexible.

En primer lugar, los servicios exteriores son importantes para establecer posiciones coherentes y selectivas frente a distintas negociaciones comerciales y de inversión en marcha, tales como se llevan a cabo en el GATT, el TLC de Norteamérica, los acuerdos con la Comunidad y otros. En este sentido, es aconsejable que las autoridades de los distintos países de la región coordinen de antemano entre sí las políticas y los instrumentos por negociar.

Además, habría que impulsar lo que se llamó la diplomacia "prospectiva". Los servicios exteriores pueden facilitar la tarea de identificar los sectores potenciales y posibles socios de inversión, ofreciendo foros de encuentro para los agentes económicos e identificando los nichos de mercado. Es decir, deben operar como una "antena" de negocios. Para poder cumplir con dicho papel tienen que adquirir una mayor autonomía en cuanto a las posibilidades de establecer contactos con sectores de la sociedad civil y agentes económicos, tanto en el país de origen como en los países objetos de la acción promotora.

Se resumió el debate afirmando que los servicios exteriores deberían ejercer un rol más "empresarial". Ante la insistencia de algunos en definir más claramente este concepto, se aclaró que tiene que ver con que las cancillerías estén alertas y tengan más iniciativa para descubrir en el exterior con qué agentes económicos externos sería útil hacer los contactos para los negocios, orientándose por los señales que provienen del mercado. En este contexto, se sugirió que se relacionen no sólo con los gobiernos nacionales europeos sino también con gobiernos regionales y locales y con instituciones como cámaras de comercio y asociaciones de pequeñas y medianas empresas, entre otras.

Su labor es fundamental para la concreción de acuerdos de cooperación cultural, científica y tecnológica, vinculados a la AOD, pero también lo es para suscribir acuerdos de promoción y protección de las inversiones, como los relativos a la doble tributación.

No obstante, se aseveró que en muchos casos el proceso de internacionalización se lleva a cabo sin el apoyo específico de la Cancillería, especialmente cuando se trata de proyectos grandes. Por eso, sería importante que los especialistas diplomáticos latinoamericanos den atención preferente a medianas y pequeñas empresas, y a la creación de joint ventures.

Se disintió sobre la pregunta si la Cancillería puede ejercer un papel selectivo en la atracción de tecnologías más adecuadas. Los que negaron esta posibilidad opinaron que las tecnologías vienen a través del acuerdos comerciales de inversión entre las partes, y que no es dable intervenir en tal proceso.

B. LA INSERCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES

Los servicios exteriores de América Latina han visto diversificar sus campos de acción. Por otra parte, se han erosionado los canales para tratar los temas de la diplomacia tradicional. Hoy no llama la atención que la relación económica la lleve un ministerio, la cooperación, otro, y la relación política, un tercero. No hubo acuerdo respecto a si la promoción de inversiones tiene que efectuarse separadamente de la promoción de exportaciones. Se concluyó que no hay modelos únicos que sean válidos para todos los países. Un participante sostuvo que no tiene validez la proposición de un macro ministerio encargado de toda la promoción económica y de relaciones exteriores, por lo que se impone la coordinación entre las distintas reparticiones gubernamentales y privadas.

Los servicios relacionados con el campo económico tienden a transformarse en elementos de creciente importancia para una buena gestión de la Cancillería. Para una diplomacia prospectiva, se requiere de redes de información y coordinación eficientes dentro de la Cancillería, de éstas con las oficinas relacionadas a ella, y con el sector privado, para que se difunda mejor la información recogida y las experiencias acumuladas.

Asimismo, la eventual descentralización relativa -y/o mayor autonomía- de la función diplomática podría contribuir a que ésta colabore en el establecimiento de programas comunes de investigación entre universidades o centros de estudio europeos y latinoamericanos.

Con respecto a la función de la atracción de inversiones, se destacaron algunas características comunes de los modelos que han sido exitosos. Entre ellas, cabe mencionar que son autónomos y totalmente financiados por el Estado, lo que implica el control de su gestión. La razón de ello es que los beneficios sociales de la inversión son mayores que los beneficios privados. Sin embargo, algunos países de la región han establecido entidades mixtas encargadas de la promoción de inversiones. Una adecuada coordinación entre las cancillerías y las agencias de inversiones puede dar muy buenos resultados.

Se concluyó que es obvio que la autonomía de las cancillerías debe ser relativa, por cuanto la política exterior de los países está subordinada a las políticas nacionales de desarrollo. Se discutió en varias ocasiones la cuestión de si a los servicios exteriores les corresponde o no intervenir en la promoción de las relaciones económicas. Hubo consenso en que es necesario que la Cancillería se coordine para estos fines con otras reparticiones públicas.

C. LAS EXIGENCIAS PROFESIONALES DE LA FUNCION DIPLOMATICA

Los diplomáticos, así como la gran mayoría de los profesionales, no poseen una especialización en materia de promoción de inversiones y de transferencia tecnológica. Ello determina que los servicios exteriores formen parte de una estructura coordinada con otras reparticiones públicas más especializadas, de manera que puedan contribuir con eficacia en la ejecución de estas tareas.

Se sugirió rescatar lo positivo de una formación universalista. En el caso del diplomático ésta tiene gran valor, ya que debe manejar materias políticas, jurídicas, económicas, sociales y ambientales, entre otras. Sin lugar a dudas, la función diplomática debe continuar con su orientación de orden general, cubriendo debidamente factores que sin ser económicos ayudan a establecer contactos comerciales.

Varios participantes opinaron que existe la necesidad de una mayor especialización de los funcionarios de las cancillerías. Otros opinaron que los especialistas están en las agencias, por lo cual la función de la diplomacia sería más bien la de coordinar. Además, al institucionalizar una coordinación eficaz entre los distintos ministerios y otras reparticiones gubernamentales, se puede lograr un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente y del personal que se encuentra en servicio en los distintos órganos. Quedaron de manifiesto variados criterios acerca de si esta última tarea sería facultad de las cancillerías.

Se concordó que, en el mundo actual, los funcionarios deben estar capacitados para enfrentar problemas de diversa índole. El objetivo último es que los funcionarios del servicio exterior estén en condiciones de manejar los nuevos temas que se van presentando. En resumidas cuentas, hay que llevar a cabo un permanente esfuerzo de adecuación a la nueva realidad, que exige la presencia de un tipo diferente de funcionario del servicio exterior.

Pese a que los funcionarios del Ministerio reciben capacitación desde el comienzo de su carrera, necesariamente las autoridades se verán obligadas a pronunciarse ante una disyuntiva. Por una parte, se puede privilegiar la especialización para el tratamiento de nuevos temas, generalmente con gran contenido económico, de quienes ya forman parte del servicio exterior o recurrir a especialistas externos.

Dependiendo del país y de las circunstancias, se podría pensar en diferentes mezclas de la enseñanza diplomática de tradicional con las especializaciones requeridas. Por ejemplo, cuando

se trata de un país pequeño, sería preferible que se otorgue la capacitación para que los funcionarios sean universalistas, más que especialistas.

Se reconoció que la formación de los funcionarios diplomáticos tal como se imparte actualmente en las academias diplomáticas, en muchas ocasiones aún no está a la altura de las exigencias. Para mantener la vigencia de las instituciones encargadas de la formación, las nuevas áreas pueden abordarse, mediante cursos de postgrado, de actualización u otras formas que resulten adecuadas.

Se anotó que se están complementando acciones de cooperación entre las academias diplomáticas de la región a fin de actualizar las mallas curriculares y para aprovechar las capacidades de cada una de ellas. Las academias están recibiendo además asistencia técnica de gobiernos europeos y de diversos organismos internacionales, entre ellos la CEPAL.

VI. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

En el transcurso del evento, los asistentes hicieron referencia a las experiencias de sus países en la atracción de la inversión y en los aspectos institucionales referidos a tal labor.

Muchos países de la región se han abocado a la promoción activa de sus relaciones económicas con los mercados mundiales, y dentro de este esfuerzo la atracción de la IED ocupa una posición protagónica. La mayoría de estos programas se encuentran aún en formación y resulta difícil extraer de éstos experiencias con una validez más general. Por eso se relatan a continuación los principales rasgos de los programas y experiencias que parecen tener más relevancia.

Un país ha impuesto recientemente, a distintos niveles, esquemas no sólo para coordinar los programas de promoción de exportaciones y de inversión, sino también para capacitar los funcionarios. Estos esquemas han dado ciertos resultados positivos, pero todavía persiste la escasez de los funcionarios calificados, especialmente para poder avanzar en el campo de la diplomacia prospectiva. Asimismo, todavía continúa una suerte de competencia entre los distintos ministerios con responsabilidades en los campos comerciales, de inversión y de tecnología. Se han modificado también los programas de los institutos encargados de la formación diplomática, incorporando importantes elementos económicos, para lo cual se ha contado con el apoyo de agencias internacionales de financiamiento. Se crearon, con asistencia internacional, dos fundaciones, una para la promoción del comercio exterior y la otra para promover las inversiones.

En otro país, algunas áreas que pertenecían al Ministerio de Relaciones Exteriores han sido entregadas a otros ministerios, sobre la base de la afinidad con sus respectivas especializaciones. No obstante, la repartición encargada de la promoción económica ha sido incorporada a la Cancillería, aunque con un fondo propio destinado a la promoción de exportaciones. El país cuenta también con una agencia autónoma para la atracción de inversiones, que ha tenido una trayectoria muy favorable.

La necesidad creciente de la diplomacia prospectiva ha determinado que un tercer país esté en proceso de reorientar la parte económica de su Cancillería, colocando mayor énfasis en la promoción de exportaciones, la inversión extranjera, la cooperación y la integración. El cambiante patrón de inserción internacional del país requiere de la capacitación rápida de sus funcionarios de Cancillería, que se imparte sobre la base de zonas geográficas prioritarias en cuanto al estrechamiento de los vínculos económicos.

Otro país de la región mantiene en plena evolución su estructura diplomática desde un enfoque tradicionalista hacia posiciones de completa modernidad. Por eso impuso el llamado reciclaje de los diplomáticos y la adecuación de la institucionalidad de la promoción económica, que comprende la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones. La nueva institucionalidad aún no se encuentra acabada. Existe conciencia de que para que tal esfuerzo

resulte exitoso se requiere de la participación del sector privado, en especial en las áreas de la atracción de la inversión y de transferencia de tecnología.

Hace poco, otro país llevó a cabo una profunda reorganización de toda la función pública relacionada con la promoción económica. Se estableció un Ministerio de Comercio Exterior que absorbió varias de las funciones que anteriormente se repartían en diversas instituciones especializadas. El nuevo ministerio se ocupa también de la promoción de inversiones.

Dicha reorganización contrasta con la estructura institucional que sigue utilizando otro país. En él, un número apreciable de organismos tiene injerencia en la promoción económica, que ha sido relativamente exitosa gracias a la coordinación lograda entre ellos.

Asimismo, se hizo referencia a la experiencia de una nación europea que tradicionalmente ha mantenido intensas relaciones económicas con determinadas regiones de América Latina. En fecha reciente, este país fusionó su Cancillería con el Ministerio de Comercio Exterior, dando así lugar a un Ministerio de Asuntos Externos, conforme al modelo japonés.