



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

NÚMERO 7 | AÑO 4 | 2011

CUADERNOS DE DIFUSIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES **ceiUC**



**INCERTIDUMBRE INSTITUCIONAL
E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
EN AMÉRICA LATINA**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Juan Emilio Cheyre

3

CONTENIDOS

EDITORIAL

Invertir en América Latina: ¿qué información requerimos?

Eduardo Aldunate

5

Incertidumbre institucional y la decisión de invertir

Klaus Schmidt-Hebbel / Nicolás Benavides

9

La caja negra del impacto de la IED en el desarrollo

Iliana Olivie / Aitor Pérez / Carlos Macías

14

Riesgo país: formas de IED e incertidumbre en contextos distintos

Anthony Pezzola

21

La inestabilidad política como fuente de incertidumbre institucional en América Latina

Patricio Imbert / Paula Lekanda

28

Presiones sociales: un potencial riesgo para los negocios en América Latina

Mauricio Ortegón

34

Señales económicas: minimizando la incertidumbre

Daniel Leiva

41

Las empresas chilenas y la inversión en el exterior: el caso en Perú

Cristián Maturana

45

Los países latinoamericanos como socios estratégicos de la Unión Europea

Alicia Cebada

50



INTRODUCCION

Continuando con la línea de publicaciones periódicas, entregamos este sexto Cuaderno de Difusión del Centro de Estudios Internacionales (CEIUC). Nuestro propósito al iniciar esta serie fue condensar investigaciones sobre materias específicas vinculadas al quehacer internacional en una publicación que distribuimos a todos quienes interactúan en una red nacional e internacional donde compartimos estas temáticas.

Cada número obedece a una línea de investigación, de aquellas que definen nuestro actuar, y por tanto el área temática que cubre también nos lleva a distribuirlo entre aquellos actores que toman decisiones, hacen análisis o investigación en el tema específico al que se refiere la publicación.

El Cuaderno de Difusión que compartimos se basa en las investigaciones derivadas nuestro Proyecto Fondef “Diseño e implementación de un sistema de gestión del conocimiento sobre América Latina para la toma de decisiones de actores sociales relevantes”. El tema específico que aborda son los efectos que tiene la incertidumbre institucional sobre la inversión extranjera directa en América Latina. A nuestro juicio este asunto constituye una prioridad en los procesos políticos, económicos y sociales de la región. Cabe mencionar como ejemplos donde observamos esa realidad la situación en países como Chile, Perú, Colombia y Argentina, entre otros, donde las variables mencionadas han incidido o incidirán directamente en las decisiones que actores de Europa, América del Norte o Asia adopten para apostar a una América Latina que cada día presenta nichos de oportunidad, donde tanto ellos como nosotros tenemos opciones de ganar apostando a procesos de integración.

Como en las publicaciones anteriores en este Cuaderno, buscamos dar una mirada completa a la temática siguiendo un hilo conductor que proporcione una visión completa del tema que abordamos. Ello lo hacemos a través de artículos que vayan dando cuenta de temas directamente vinculados al eje central de la publicación. Son desarrollados por distintos autores que han participado en la investigación de la cual da cuenta la publicación. En este caso, además de autores nacionales, contamos con la contribución de investigadores asociados del Real Instituto Elcano y de la Universidad Carlos III de Madrid y de destacados académicos vinculados a nuestro centro en la UC que –directa o indirectamente– se encuentran participando en el Proyecto Fondef ya mencionado.

El eje conductor transita desde un punto inicial donde se resalta la cada vez más importante necesidad por información que tienen quienes toman las decisiones, ya no solamente de variables económicas, sino que de aquellas más ocultas en el ámbito de la política y la sociedad. A continuación se conceptualiza

la incertidumbre institucional y su relación con la inversión extranjera directa, pasando a proponer un marco teórico que permita un análisis integral del impacto de la IED en los procesos de desarrollo de los países receptores.

Partiendo de aquella base se entra a un pormenorizado debate sobre las implicancias prácticas y efectos de las variables analizadas (incertidumbre institucional e inversión extranjera directa). Allí abordamos el riesgo país, la inestabilidad política y el creciente fenómeno del cual hemos sido testigos en la región y en el mundo en el último tiempo, cual es la creciente ola de presiones sociales.

La tercera parte del conjunto de información que presentamos se vincula con casos específicos relacionados con la materia. Allí tratamos el tema de la certidumbre donde señales económicas debidamente monitoreadas llevan a adoptar decisiones a tiempo, buscando minimizar la incertidumbre y brindar alertas tempranas antes que se produzcan hechos que, además de sus efectos directos, afectan gravemente las confianzas en la IED y sus efectos benéficos para las partes involucradas.

Del mismo tenor, y para dar un valor aplicado a todo lo antes expuesto, se hace un análisis relacionado con las empresas chilenas, partiendo del importante caso de la inversión que estas hacen en el Perú. También se aporta una mirada relacionada con el fenómeno de la globalización, que ha llevado a países de América Latina a constituirse en socios estratégicos de la Unión Europea.

Creo que esta nueva investigación del CEIUC, particularmente radicada en el Proyecto Fondef que hace ya más de dos años un equipo multidisciplinario se encuentra desarrollando, constituirá una mirada fresca, clara, profunda y sintética, que esperamos contribuya a aquellos que en el sector público y privado se encuentran tomando decisiones relacionadas a materias políticas, económicas y sociales que vinculan crecientemente a países, empresas y organismos de nuestra región y de Chile en particular, con otros países en el mundo.

Finalmente, expreso mi convicción de que el contenido de esta investigación sintetiza una de las razones centrales que orienta la misión y el actuar del CEIUC. Ella no es otra que aportar, desde el mundo del conocimiento que se genera en nuestra universidad, para que diferentes entidades, organismos y personas del mundo público o privado encuentren en nuestro trabajo útiles herramientas para aplicar a su diario quehacer. Creemos que ello minimiza el riesgo y maximiza las certezas. Ambos factores brindan mayor seguridad de éxito en los proyectos que se resuelvan los que constituyen la base para generar crecimiento y desarrollo en nuestros países.

JUAN EMILIO CHEYRE
Director Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC)



JUAN EMILIO CHEYRE
DIRECTOR
CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES

**INVERTIR EN AMÉRICA LATINA:
¿QUE INFORMACIÓN REQUERIMOS?**

Que vivimos en un mundo globalizado no es novedad, como no lo es que América Latina se haya convertido en un destino importante para los inversionistas del mundo.

El desafío es saber si contamos con la información adecuada, en un escenario donde si hay algo que precisamente abunda es información, lo que configura una difícil tarea para quienes deben asumir al momento de invertir o tomar decisiones estratégicas.

Lo usual ha sido contar con buenos antecedentes económicos, pero al parecer esto no es suficiente, particularmente en nuestra región, cuya realidad es algo compleja. Pese a la existencia de numerosos estudios y consultorías disponibles en el mercado, no hay muchos instrumentos que integren informaciones orientados a la realidad cultural, social y política de esta área.

Chile es un país valorado por la comunidad internacional por su régimen político estable y con una economía sólida, que ha atraído a muchas empresas nacionales para invertir. Del mismo modo, ha sido el centro desde el cual operan empresas hacia el resto de la región, escenario que se estima seguirá presente.

Nuestra inquietud como Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEIUC) fue aportar a los tomadores de decisiones estratégicas, diseñando una metodología de estudio desde una perspectiva académica que atendiera las necesidades del mercado orientada de la Inversión Extranjera Directa (IED).

Con este propósito, el CEIUC postuló y se adjudicó en el año 2007 un proyecto en Conycit, la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile, que a través de Fondef patrocina trabajos de investigación que tengan el potencial de convertirse en iniciativas comerciales que tengan un impacto futuro en la sociedad.

Para tales efectos, se logró el concurso entusiasta de cinco de las principales empresas y conglomerados de Chile, a saber: Celulosa Arauco, Telefónica Chile, Inversiones Caburga, Masisa y Aguas Andinas, quienes junto con aportar recursos complementarios a los otorgados por el Estado de Chile, han participado en forma entusiasta en la construcción de nuestro objetivo.

Uno de los primeros desafíos que se presentó para construir nuestro producto fue determinar las necesidades de las empresas, en cuanto a definir qué temas incidían en la decisión de invertir en un país determinado.

Constatamos que la principal inquietud de las empresas no estaba en los temas netamente financieros o económicos. Sus necesidades iban en otra dirección: la de reducir incertidumbres en temas sociales, políticos y, en forma muy especial, en cuanto al respeto a las normas e instituciones. Si se quiere una síntesis de ello, el concepto de cambios en las “reglas del juego” era su principal inquietud.

Con esta mirada iniciamos nuestro trabajo, para lo cual constituimos un equipo de profesionales de distintas dimensiones del conocimiento que nos permitieran aportar a la propuesta.

Así, se integraron a nuestro equipo de trabajo la dimensión de la Historia, la Ciencia Política, la Sociología, la Economía y los asuntos estratégicos, cubriendo las distintas aristas que necesitábamos.

Para complementar nuestro trabajo establecimos relaciones de cooperación con las principales universidades y centros de estudios en España y los Estados Unidos, incorporando distintas visiones que sumaran a nuestra inquietud de diseñar una metodología útil.

A lo anterior, agregamos el aporte de académicos y alumnos de nuestra propia Universidad, que sin duda alguna se encuentra entre las más prestigiosas del país y de la región.

Junto a ello, y satisfaciendo uno de los requerimientos de Fondef y de nuestra propia necesidad, diseñamos un sistema informático que nos permitiera contar con los datos e informaciones actualizadas y sistematizadas, que fueran útiles a los objetivos de nuestra metodología. Al diseñar una base de datos inteligente, incorporamos la Ingeniería y la Informática.

Iniciamos nuestro camino realizando un análisis del estado del arte, donde constatamos que la mayoría de los estudios similares no contaban con una orientación específica a la realidad de nuestra región y que, además, siendo algunos de ellos muy relevantes y sólidos, no daban plena respuesta a la inquietud de nuestras empresas socias, es decir, la información útil sobre el cumplimiento de las reglas del juego en un país determinado.

En este proyecto, el concepto de “incertidumbre institucional” se refiere a la posibilidad de que cambios políticos generados por instituciones o actores políticos relevantes puedan afectar los retornos de inversión extranjera directa. En las páginas de este trabajo, encontraremos la explicación más detallada de este tema.

Creímos desde el inicio del diseño de esta metodología que no nos podíamos quedar solo en el ámbito de lo conceptual, y para ello era necesario aplicarla sobre una realidad concreta, es decir, en un país de la región, luego extraer las

experiencias en conjunto con nuestros asesores académicos y, al recibir la opinión de las empresas socias, optimizar su metodología.

No nos quedamos tranquilos con esta idea. Quisimos extremar la contrastación y buscamos aplicarla sobre un segundo país para, finalmente, presentar un producto más depurado.

No está de más que comparta con ustedes que tenemos dos objetivos más en este proyecto.

El primero de ellos, el contar con un boletín de informaciones bimensual sobre temas de interés para las empresas y tomadores de decisiones que requieran contar con un instrumento sencillo, flexible y breve, que contribuya al conocimiento de la región.

El segundo, y más ambicioso, es diseñar un sistema de alertas tempranas que, sobre la base del estudio de un país determinado sobre el cual se ha aplicado la metodología indicada precedentemente, pueda monitorear las situación en cuanto a cambios en las condiciones existentes.

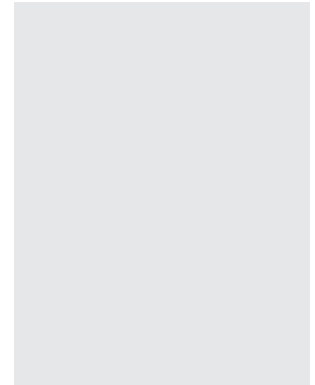
El estudio de un país determinado es semejante a una fotografía en un momento dado, que nos sugiera tendencias probables en un horizonte mediano. La idea del sistema de alertas tempranas sobre la base del conocimiento del estudio país nos da la idea de una película en movimiento, que nos entregue información actualizada sobre potenciales cambios en las reglas del juego.

Creemos que este instrumento será de una gran exigencia pero al mismo tiempo de una tremenda importancia para quienes toman decisiones en temas de inversión u otras en nuestra región.

En esta publicación, les presentamos algunas de nuestras investigaciones que fundamentan nuestra propuesta.

Estimamos que con ello contribuimos a cumplir con la necesidad de aportar con información útil a los tomadores de decisión y, ciertamente, a partir de este año estaremos en condiciones de ofrecer los distintos productos del proyecto a quienes lo requieran.

EDUARDO ALDUNATE HERMAN
Investigador Jefe Proyecto Fondef-CEIUC



**EDUARDO ALDUNATE
HERMAN**
INVESTIGADOR JEFE
PROYECTO
FONDEF-CEIUC

KLAUS SCHMIDT-HEBBEL

PhD en Economía, MIT, y profesor del Instituto de Economía UC

NICOLÁS BENAVIDES

MSc en Economía, Universidad de Tilburg e investigador del proyecto fondef-CEIUC

INCERTIDUMBRE, INSTITUCIONES E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Todo proyecto de inversión es esencialmente riesgoso. Ya sea debido a la incertidumbre en los pagos futuros, en las condiciones de mercado o en los costos del proyecto, no es posible saber con anticipación los resultados de una inversión. A pesar de esto, las herramientas tradicionales para la evaluación de proyectos de inversión, tales como el Valor Presente Neto (VPN), no son capaces de incorporar adecuadamente el rol de la incertidumbre en la valoración de un proyecto. Métodos como el VPN no consideran la posibilidad de retrasar los proyectos, ni tampoco el valor de la flexibilidad en la operación de estos. Estos efectos son particularmente importantes en presencia de altos niveles de incertidumbre. Por ejemplo, en contextos altamente volátiles, la posibilidad de retrasar un proyecto de inversión, a la espera de conocer más información respecto a las condiciones de mercado, tiene un valor que el método del VPN no considera. Debido a estas limitaciones es que la literatura

ha incorporado explícitamente el rol de la incertidumbre en modelos teóricos, mostrando que las reglas clásicas de decisión no son capaces de capturar apropiadamente el impacto que esta tiene sobre la valoración de proyectos de inversión. Estas investigaciones han enfatizado la importancia de la incertidumbre y la irreversibilidad de la inversión en la generación de “opciones reales” (Bloom et al., 2007).

Las inversiones de capital presentan ciertas características relevantes que deben ser consideradas al momento de decidir su ejecución. Podemos decir que una inversión es (parcialmente) irreversible debido a la especificidad de los activos involucrados. Además, una rentabilidad incierta, inherente a todo proyecto de inversión, y la posibilidad de decidir el momento óptimo para invertir, permiten tratar una oportunidad de inversión como una opción financiera de compra.

La teoría de opciones financieras, desarrollada por Fisher Black, Myron Scholes y Robert Merton¹,

1 Ver Black y Scholes (1973) y Merton (1973).

establece que el valor de una opción de compra depende positivamente de la volatilidad del precio del activo subyacente. Esto implica mayores incentivos para mantener la opción y esperar el momento óptimo para ejercerla. Análogamente, mientras mayor sea la incertidumbre respecto a la rentabilidad de un determinado proyecto de inversión, mayor será el valor de esta oportunidad y mayores los incentivos para mantenerla abierta y no ejercerla (Dixit y Pindyck, 1995).

Según Bloom et al. (2007), la incertidumbre aumenta la brecha entre el nivel de producto marginal del capital que justifica la inversión y el que justifica la desinversión. Así, un determinado proyecto se llevará a cabo solo cuando el ingreso producto marginal del capital sea mayor a la suma del costo de capital y el valor de la opción de inversión, mientras que se decidirá desinvertir cuando el ingreso producto marginal del capital sea menor a la diferencia entre el costo de venta del capital y el valor de la opción de desinversión. Luego, la presencia de incertidumbre lleva a las firmas a presentar un comportamiento más cauteloso y una mayor inercia en sus decisiones. Este “efecto precaución” (Bloom et al, 2007) disminuye la sensibilidad de las firmas a invertir o desinvertir frente a shocks. En otras palabras, la opción de esperar y no cambiar el nivel de capital invertido se hace más valiosa. Esto puede llevar, por ejemplo, a que una firma decida no desinvertir y mantener esta opción, a pesar de que el precio caiga bajo su costo medio variable.

Bloom et al. (2007), estudian el efecto de la incertidumbre sobre la decisión de inversión para un panel de 672 empresas manufactureras públicamente transadas en el Reino Unido. Sus resultados indican que mayores niveles de incertidumbre hacen menos sensibles a las empresas en su decisión de invertir frente a shocks de demanda. Además, los datos muestran que esta relación es creciente en los niveles de incertidumbre que enfrentan las firmas. Igualmente, Bulan (2005) encuentra que, para un panel de 2901 firmas manufactureras en los Estados Unidos, mayores niveles de incertidumbre en el entorno de la firma reducen significativamente los niveles de inversión. Junto a esto, una mayor incertidumbre específica a la firma reduce sus niveles de inversión debido a su capacidad de retrasar la ejecución de

sus potenciales proyectos.

Si bien la mayor parte de los modelos teóricos ha estudiado el efecto de la incertidumbre, producto de variaciones en las condiciones de mercado, sobre las decisiones de inversión, podemos decir que ésta no es la única fuente relevante de incertidumbre. Condiciones del lugar de destino de la inversión, tales como el ambiente político y regulatorio, la inestabilidad macroeconómica, y los conflictos sociales, son factores particularmente relevantes para las empresas que deciden extender sus operaciones fuera de su país de origen. El desconocimiento de estas dinámicas en el país de destino de la inversión puede ser una importante fuente de incertidumbre, difícil de cuantificar y de incorporar a la cultura organizacional de la empresa.

Fuentes de incertidumbre para la inversión extranjera directa

El estudio de la incertidumbre respecto a características particulares de un determinado país, en términos políticos, sociales y económicos, es lo que frecuentemente se conoce como “riesgo país”. Bouchet et. al. (2003) plantean que, a pesar de ser este un tema bastante estudiado, no existe una definición clara respecto a qué es el riesgo país y cuáles son sus alcances. Además, mencionan que autores como Robock (1971), Miller (1992) y Meldrum (2000) identifican diversos componentes del riesgo país, los que pueden ser clasificados de la siguiente forma:

- Riesgo socio-político
 - Riesgo político
 - Riesgo social
 - Riesgo de políticas gubernamentales
- Riesgo económico

La comprensión de estos tipos de riesgo es primordial para realizar una correcta y razonable evaluación de las distintas oportunidades de inversión.

Con respecto al riesgo político, Jarvis y Griffiths (2007) plantean que la literatura es diversa y dispersa, ya que se ha realizado al alero de distintas disciplinas. Según Howell (2006), el ries-

go político es la probabilidad de que un factor político genere pérdidas a empresas extranjeras. En esta misma línea se inscribe Snider (2005), quien considera el riesgo político como la posibilidad de que decisiones o eventos políticos en un país afecten el clima de negocios, impactando las utilidades esperadas de las empresas. De esta manera, se puede sostener que, el riesgo político es la posibilidad de que decisiones o eventos políticos y/o sociales, tales como disputas étnicas, descontento social, o expropiaciones y/o nacionalizaciones por parte del Gobierno, afecten ya sea directamente a la empresa, o bien al clima de negocios del país, reduciendo el retorno esperado de la inversión.

La importancia del riesgo político sobre la decisión de invertir ha sido estudiada empíricamente por diversos autores. Jensen (2003) considera una muestra de 114 países para el período 1970-1997, encontrando un efecto positivo y estadísticamente significativo de la existencia de gobiernos democráticos sobre los flujos de inversión extranjera directa. La explicación de este efecto estaría dada por la credibilidad que estos gobiernos adquieren ante el mercado internacional, lo que reduciría la probabilidad de que estos tomen acciones que perjudiquen la operación de empresas multinacionales. Así, las empresas multinacionales decidirán invertir vía IED en países con bajo nivel de riesgo político, mientras que en países de alto riesgo, las firmas serán más cautas y probablemente entren al mercado a través de licencias o *joint-ventures*.

Es importante resaltar que la inversión extranjera directa no radica solo en transacciones económicas y/o políticas, sino que también involucra interacciones con una sociedad con características y comportamientos específicos, y con condiciones de vida y desarrollo que pueden ser similares o bien diferir del ambiente original de la Empresa Multinacional (EM).

La sociedad se manifiesta a través de organizaciones civiles y redes de activismo social, político y comunitario, formando parte de lo que la literatura ha denominado *stakeholders* corporativos. Según Kytte y Ruggie (2005), pioneros en la modelación teórica de este tema, el riesgo social existe cuando un *stakeholder* se apodera de un tema y aplica presión a la EM. A partir de este

modelo, Bekefi et.al. (2006) describen el riesgo social como la posibilidad de que *stakeholders* corporativos logren imponer cambios en las prácticas de negocios de las EM.

La relevancia de incorporar el análisis del riesgo social en la toma de decisiones, radica en que sus efectos son cada vez más notorios, debido a la mayor capacidad de organización e influencia que los stakeholders han desarrollado gracias al uso de nuevas tecnologías de comunicación.

Respecto al riesgo económico, este generalmente es dividido en riesgo microeconómico y riesgo macroeconómico. El primero se refiere, principalmente, al riesgo de que existan cambios regulatorios a nivel de industria, así como riesgos en las condiciones de mercado o de abastecimiento de materias primas. Luego, el riesgo microeconómico se refiere a potenciales cambios en el ambiente de negocios que enfrenta la firma en sus operaciones regulares.

En términos de regulación, es claro que políticas favorables a la recepción de capitales extranjeros pueden aumentar el retorno esperado de la inversión. Sin embargo, la poca credibilidad de un gobierno, puede aumentar la incertidumbre respecto a la mantención en el tiempo de dichas políticas. En este contexto, las percepciones de los inversionistas sobre la probabilidad de un cambio de estas políticas se transforman en un determinante clave de la decisión de inversión.

Pocos estudios empíricos se han enfocado en el efecto que los cambios regulatorios tienen sobre los flujos de inversión extranjera. Rodrick (1991) muestra que una reforma favorable al capital, pero percibida como no completamente creíble, no logrará una mayor inversión a no ser que el retorno al capital sea suficientemente alto como para compensar la incertidumbre existente. Por otra parte, van Wijnberger (1985) estudia el caso de una reforma considerada por los inversionistas solo como una medida temporal, llegando a las mismas conclusiones que Rodrick.

Mientras el riesgo microeconómico afecta de diferente forma a cada firma o sector productivo, el riesgo macroeconómico proviene de movimientos económicos que afectan a todas las firmas de la economía.

El concepto de riesgo macroeconómico, utilizado principalmente por empresas calificadoras de

deuda, está relacionado con el concepto más amplio de inestabilidad macroeconómica. Diversos estudios han utilizado variables como la volatilidad de la tasa de inflación, el tipo de cambio o la razón de deuda como proxies de inestabilidad macroeconómica (Azam, 2001). Algunos ejemplos son Aizenman (2001), quien estudia el efecto de la volatilidad de la productividad sobre la decisión de invertir en un país emergente, y Udoh y Egwaikhide (2008), quienes encuentran que la volatilidad del tipo de cambio y de la inflación tienen un efecto negativo significativo sobre los flujos de inversión extranjera directa en Nigeria. Según Ocampo (2005) la estabilidad macroeconómica es un concepto multidimensional que debe considerar no solo la estabilidad de precios y una política fiscal responsable, sino además un buen funcionamiento de la economía real, una razón sustentable de deuda y, además, velar por una posición saludable de las hojas de balance de los sectores financieros y no financieros locales.

Esta visión reconoce la importancia de contar con políticas fiscal y monetaria contracíclicas, y con un mecanismo de gestión de capitales que evite la exposición excesiva al riesgo de los sectores públicos y privados. Esto con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica del país. La importancia relativa y el uso de cada una de estas políticas será dependiente de la tradición y la capacidad institucional del país (Ocampo, 2005).

Incertidumbre Institucional

Un elemento transversal a las distintas áreas de análisis revisadas anteriormente es el rol que juegan las instituciones en el nivel de incertidumbre del país, ya que es el marco institucional de cada país el que establece los límites a la discrecionalidad de los actores políticos y sociales. Por tanto, instituciones sólidas y consolidadas, con contrapesos efectivos de poder, aseguran un ambiente de negocio más previsible y estable, facilitando el desenvolvimiento de las empresas extranjeras en el mercado local.

Esta naturaleza institucional de la incertidumbre, ha sido revisada en algunas investigaciones, tanto empíricas como teóricas. Algunos autores, como Butler y Joaquín (1998), identifican el peli-

gro de que el Gobierno cambie inesperadamente las “reglas del juego” bajo las cuales opera las firmas, como uno de los principales determinantes del comportamiento de las empresas multinacionales.

Chen y Funke (2007) utilizan el concepto de incertidumbre institucional para referirse a aquellas situaciones en las cuales los gobiernos no pueden comprometerse creíblemente a seguir un determinado curso de acción. A través de un modelo teórico y simulaciones numéricas, determinan que los países más exitosos atrayendo inversión extranjera directa serían aquellos que presentan un clima de negocios estable y creíble. Brunetti y Weder (1998) utilizan el concepto de incertidumbre institucional para agrupar cuatro fuentes de incertidumbre que afectan a los inversionistas fuera de sus países de origen: inestabilidad del gobierno, violencia política, incertidumbre en políticas, e incertidumbre en la aplicación y cumplimiento la regulación, concluyendo que todas tienen estas variables presentan un efecto negativo y significativo sobre los flujos de inversión para una muestra de 60 países.

Conclusiones

Como se ha planteado en este artículo, el comportamiento de los actores políticos, y sus decisiones, puede reducir o amplificar el nivel de incertidumbre que las empresas enfrentan, afectando las decisiones de inversión de los privados. Es, por tanto, relevante para las empresas comprender y entender el funcionamiento del marco institucional de cada país, y conocer los límites efectivos impuestos a la toma de decisiones políticas. Esto dado que es posible que un determinado país posea un marco institucional restrictivo, pero que, en la práctica, no sea respetado, y permita a los actores políticos y sociales actuar con alta discrecionalidad. Una adecuada comprensión del sistema político del país de destino de la inversión permite a las empresas reducir los niveles de incertidumbre existentes y valorar más precisamente sus opciones de inversión.

Por otra parte, dado el efecto que las decisiones políticas tienen sobre las decisiones privadas, los esfuerzos de los gobiernos por atraer inversiones

extranjeras hacia sus países no deberían concentrarse solamente en la aplicación de reformas pro-negocios, sino especialmente en cuidar que dichas medidas sean percibidas como estables y creíbles por los inversionistas. Para ello es imprescindible contar con instituciones sólidas y mecanismos de control y contrapesos de poder efectivos, que limiten la posibilidad de decisiones discrecionales y contradictorias por parte de las autoridades políticas. Solo así se podrá asegurar que reformas que buscan aumentar el nivel de inversión en el país tengan el efecto deseado.

Bibliografía

- Aizenman, J., 2000. "De-industrialization and Emerging Market Economies", *Journal of Economic Development*, 26 (1) , 25-36.
- Azam, J-P, 2001, "Inflation and Macroeconomic Instability in Madagascar", *African Development Review*, 13 (2), 175-201.
- Bekefi, T., B. Jenkins y B. Kytile, 2006. "Social Risk as Strategic Risk". *Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper N° 30*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Bloom, N., S. Bond y J. van Reenen, 2007. "Uncertainty and Investment Dynamics", *Review of Economic Studies*, 74 (2), 391-415.
- Bouchet M.H., E. Clark y B. Gros Lambert, 2003. "Country risk assessment: A guide to Global Investment Strategy". London: Wiley.
- Black F y M. Scholes, 1973. "The Pricing of Options and Corporate Liabilities", *Journal of Political Economy* 81 (3): 637-654
- Brunetti, A. y B. Weder, 1998. "Investment and institutional uncertainty: A comparative study of different uncertainty measures", *Review of World Economics*, 134 (3), 513-533
- Bulan, L., 2005. "Real Options, Irreversible Investment and Firm Uncertainty: New Evidence from U.S. Firms". *Review of Financial Economics*, 14 (3-4), 255-279.
- Butler, K. y D.C. Joaquín, 1998, "A Note on Political Risk and the Required Return on Foreign Direct Investment". *Journal of International Business Studies*, 29 (3).
- Chen, Y-F y M. Funke, 2007. "Institutional Uncertainty, Economic Integration, and Vertical Foreign Direct Investment Decisions", forthcoming in *Open Economies Review*.
- Dixit, A. y R. Pindyck, 1995. "The Options Approach to Capital Investment", *Harvard Business Review*, Mayo/Junio 1995.
- Howell, L., 2006. "Political Risk Assessment in a Globalized Context", Póster presentado al International Studies Association, Hawaii, Estados Unidos.
- Jarvis, D., M. Griffiths, 2007. "Learning to Fly: The Evolution of Political Risk Analysis", *Global Society*, 21 (1), 5-21.
- Jensen, N., 2003. "Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment". *International Organization*, 57 (3), 587-616.
- Kytley, B., Ruggie, J., 2005. "Corporate Social Responsibility as Risk Management. A Model for Multinationals". *Corporate Social Responsibility Initiative. Working Paper N° 10*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Meldrum, D.H., 2000. "Country Risk and Foreign Direct Investment". *Business Economics*, 35 (1), 33-40.
- Merton R., 1973. "Theory of Rational Option Pricing". *Bell Journal of Economics and Management Science (The RAND Corporation)* 4 (1): 141-183.
- Miller K.D., 1992. "A Framework for Integrated Risk Management in International Business". *Journal of International Business Studies*, 23 (2), 311-31
- Ocampo, 2005. "A Broad View of Macroeconomic Stability", *Working Papers 1, United Nations, Department of Economics and Social Affairs*.
- Robock S.H., 1971. "Political Risk: Identification and Assessment". *Columbia Journal of World Business*, Jul/Aug, 6 (4), 6-20.
- Rodrick, D., 1991. "Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries". *Journal of Development Economics*, 36, 229-242.
- Snider, L W., 2005. "Political Risk: The Institutional Dimension". *International Interactions*, 31 (3), 203-222.
- Udoh, E. y F.O. Egwaikhide, 2008. "Exchange Rate Volatility, Inflation Uncertainty and Foreign Direct Investment in Nigeria", *Botswana Journal of Economics*, 7 (5), 14-31.
- van Wijnberger, S., 1985. "Trade reform, aggregate investment and capital flight". *Economics Letters*, 19, 369-372.

LA CAJA NEGRA DEL IMPACTO DE LA IDE EN EL DESARROLLO

Desde que se iniciara el proceso de deslocalización productiva en los años setenta, empezó a proliferar la literatura académica que trata de comprender el impacto de la inversión directa extranjera (IDE) en los niveles de desarrollo económico y social. El grueso de esta literatura se ha centrado en cuantificar el impacto positivo o negativo de la recepción de IDE en determinadas variables macroeconómicas como el crecimiento, la formación bruta de capital fijo o las exportaciones.¹

En este artículo, se sintetiza un marco teórico para el análisis integral, cualitativo y multidisciplinar del complejo impacto de la IDE en los procesos (y no sólo los niveles) de desarrollo de los países receptores.² Así, trataremos de ofrecer

los elementos que ayuden a comprender la “caja negra” del impacto de la IDE en el desarrollo; asumiendo el desarrollo como un proceso complejo y multidimensional y partiendo también de la base de que puede haber muchos elementos en juego –de la propia inversión o del país receptor– que determinen el signo y la magnitud de este impacto.

Como se verá a lo largo del trabajo, consideramos la importancia de ciertas características de la economía receptora –características ligadas a la estabilidad política y la seguridad jurídica o el *enforcement*– para la atracción y el impacto en el desarrollo de la inversión extranjera. También asumimos que el sector de actividad de la propia empresa inversora –extractiva o produc-

1 Para un repaso relativamente reciente y completo de esta literatura, véase García, C. (2006), “¿Cómo hacer para que la inversión directa contribuya a los objetivos del milenio?” en Olivie, I. y A. Sorroza, *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, junio.

2 Este trabajo forma parte del proyecto del Real Instituto Elcano sobre Inversión y Desarrollo, vigente desde 2009, en el que participan o han participado, además del propio Instituto, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Fundación para las Relaciones y el Diálogo Exterior (FRIDE) y la Fundación Carolina.

tiva— determinará fuertemente los efectos de su inversión. Sin embargo, también creemos que el debate académico y político, centrado en estos aspectos ha tendido a simplificar la problemática de la inversión en el desarrollo.

El marco teórico que recoge este trabajo presenta, pues, una serie de rasgos que lo diferencian del conjunto de la literatura en este campo, tratando así de cubrir las lagunas en la literatura.

En primer lugar, la literatura sobre IDE y desarrollo se ha centrado, en buena medida, en estudios parciales de los efectos en el desarrollo como, por ejemplo, en qué medida la llegada de inversión extranjera tiene un impacto (positivo o negativo) en el crecimiento económico o en las exportaciones. En este sentido, la literatura académica más abundante sobre el análisis de la relación entre IDE y desarrollo se centra en fenómenos simples: se analiza la intensidad de la relación entre dos variables. Con este trabajo, pretendemos aportar un marco teórico con mayor poder explicativo puesto que se asumen las relaciones entre IDE y desarrollo como más complejas: la IDE puede tener una serie de consecuencias económicas, sociales o medioambientales —todas ellas interpretables como resultados en términos de desarrollo—, y, es más, estas consecuencias pueden leerse, para un mismo proyecto de inversión, tanto como positivas (por ejemplo, generación de empleo) en unos campos como negativas en otros (por ejemplo, degradación medioambiental).

En segundo lugar, la literatura sobre IDE y desarrollo toma como variable dependiente indicadores de los niveles de desarrollo —el nivel de exportaciones, el nivel de crecimiento— pero el mismo análisis cuantitativo desde el que se aborda impide, en cierta medida, analizar el efecto de la IDE en los procesos de desarrollo; un concepto ciertamente más complejo de sistematizar en una sola variable dependiente pero, sin lugar a dudas, mucho más comprensivo.

En tercer lugar, y relacionado con esto último, la literatura académica sobre los efectos de la IDE ha tendido a analizar relaciones de forma directa —la IDE tiene un impacto positivo en el crecimiento, o en las exportaciones—. Por el contrario,

este marco teórico asume que para que la IDE llegue a impactar positiva o negativamente en el desarrollo ha de darse una cadena de acontecimientos que termine uniendo las dos variables. Por ejemplo, si la llegada de la IDE genera un efecto *crowding in* en el sector de recepción de inversión y dicho sector tiene un sesgo exportador, entonces la IDE tendrá un impacto en las exportaciones. Si este efecto no se contrarresta con una fuerte propensión importadora o un importante endeudamiento con el exterior, esto redundará en un mayor equilibrio de la balanza de pagos. Así, este marco teórico asume (y, precisamente, trata de desentrañar) los detalles (variables y relaciones causales) de la relación indirecta que se da entre IDE y desarrollo. De hecho, puede ser en parte esta característica de la literatura académica la que explique resultados tan dispares para una misma relación (por ejemplo IDE y exportación) dependiendo del país, período, sector productivo o contexto en los que se dé.

En cuarto lugar, nuestro análisis incluye tanto variables macro —macroeconómicas como las exportaciones— como micro —microsociales y políticas como las relaciones entre la comunidad autóctona de una región de llegada de la inversión y la empresa inversora—.

Así, en quinto lugar, aunque el análisis parta de una variable independiente de signo económico (la IDE), la naturaleza multifacética de la variable dependiente (el desarrollo) lleva a la inclusión de variables económicas, políticas, sociales y medioambientales en el modelo de análisis.

Aunque, en principio, el marco teórico que se describe a continuación puede ser válido para cualquier tipo de país receptor de inversión y también para cualquier país emisor, su diseño se enmarca en un proyecto de investigación que recoge el efecto de la inversión extranjera en América Latina de cualquier origen pero con mayor énfasis en las inversiones españolas³. Aunque la unidad de análisis para este marco teórico es el proyecto empresarial (la IDE), la aplicación del modelo permite analizar la relación entre inversión y desarrollo para proyectos empresariales concretos, empresas, sectores enteros o incluso países.

3 Puede encontrarse una versión más extensa pero más preliminar de este marco teórico en Olivé, I., A. Pérez y C. Macías (2010), “La ‘caja negra’ del impacto de la inversión directa en el desarrollo: propuesta de un marco teórico”, *Documento de trabajo*, /2010, Real Instituto Elcano.

De la inversión al desarrollo: factores, mecanismos y procesos

Como ya se ha señalado, una de las aportaciones de este marco teórico es que asume, aborda, y trata de desentrañar la complejidad del proceso de desarrollo, la de las relaciones económicas internacionales y, por tanto, la del efecto de la IDE en el desarrollo. Para ello, se crean tres categorías de variables y relaciones –factores, mecanismos y procesos– que explican la relación indirecta entre IDE y desarrollo.

Consideramos factores los elementos definitivos de una inversión determinada. Los factores son, de esta manera, los rasgos o características de una inversión en su conjunto, incluyendo tanto a la empresa transnacional (ETN) como a la estructura socio-económica en la que se inserta. Así, por ejemplo, son factores la intensidad de mano de obra que el tipo de producción requerirá o la disponibilidad en la economía receptora de capital humano suficientemente formado.

Los mecanismos son secuencias-tipo de acontecimientos presentes en muy diversos casos. Se desencadenan como consecuencia de la conjunción de determinados factores. Un mecanismo sería, por ejemplo, un aumento de los salarios relativos, que podría explicarse por la conjunción de factores como los del ejemplo anterior y otros como una política salarial incentivadora.

Por último, los procesos son las vías por las que la IDE incide en el desarrollo general del país receptor. Podemos explicarlas como resultado de un funcionamiento favorable de mecanismos o conjuntos de mecanismos. Consideraríamos, por ejemplo, que mayores salarios relativos implican una mejora en la estructura laboral del país y, por

lo tanto, un avance hacia el desarrollo.

A continuación, se detallan estos tres tipos de elementos.

Procesos de desarrollo

Como ya se ha señalado, el desarrollo es un concepto multidimensional, sujeto a múltiples definiciones en función de la corriente teórica y enfoque desde el que se conceptualice y, en cualquier caso, difícil de operativizar en una única variable. Con esta propuesta de procesos de desarrollo, tratamos de concretar y hacer operativo el concepto sin por ello obviar su complejidad. Así, la IDE tendrá un impacto positivo en el desarrollo del país en la medida en la que, de forma directa o indirecta, termine redundando en alguno de los siguientes cinco procesos, o *outputs* de la “caja negra”.

El cambio estructural también incluye el aumento de la Productividad Total de los Factores (PTF). Hace referencia a la modificación del patrón productivo de la economía receptora de inversión, la incorporación de una nueva tecnología al tejido productivo o la mejor asignación de recursos dentro de la economía. El equilibrio de la balanza de pagos se entiende como tendencial. Como se ha señalado, con los procesos, pretendemos acotar el proceso de desarrollo más general a una serie de procesos definitorios. En este sentido, no resulta tan interesante el nivel en el que se pueden situar los saldos externos (cuenta corriente, cuenta financiera, reservas) como la tendencia a registrar una cuenta exterior saneada, al margen de que puedan producirse desequilibrios extraordinarios en determinados períodos.

Con este mismo enfoque se contemplan los ser-

Procesos de desarrollo	
Cambio estructural	Servicios y bienes no básicos
Equilibrio de balanza de pagos	Mejora de la estructura laboral
Servicios y bienes básicos	

vicios y bienes básicos y no básicos. De algún modo, podremos considerar que la IDE ha tenido un impacto positivo en el desarrollo si ha supuesto una mayor disponibilidad de bienes y servicios tanto básicos (agua, electricidad) como no básicos (mejores infraestructuras de transporte, mayor oferta de automóviles), independientemente de que éstos se provean por instituciones públicas o privadas.

Por último, en lo que respecta a la estructura del mercado laboral, nos referimos no solamente al efecto de generación de empleo que pueda tener la IDE si no también a otras dimensiones como la calidad del mismo o un acceso más equitativo para colectivos tradicionalmente excluidos.

Factores de desarrollo

Si los procesos son los *outputs* de la caja negra, los factores serían los *inputs*. Como ya se ha señalado, los factores pueden ser de distinto tipo: pueden caracterizar el país receptor de inversión –tanto en su estructura productiva como en su

marco institucional–, o la inversión en sí –su posicionamiento respecto del empleo, su actividad o el nivel tecnológico de la misma–.

Los efectos de las inversiones extranjeras en el desarrollo local variarán en función de ciertas características de la economía receptora: el nivel de competencia en el mercado; la competitividad de la propia economía; su capacidad para ofrecerse como proveedora de servicios y productos intermedios al nuevo inversor; el tamaño del mercado interno; el nivel de apertura comercial; el de la cualificación del capital humano; o el volumen de demanda del mismo tipo de trabajador que el que emplea el inversor dentro o fuera del mismo sector productivo determinarán el impacto de la recepción de inversión.

Como es bien sabido, también son las propias características de la empresa las que determinan, en parte, el impacto de la inversión en el desarrollo. Estas características se pueden clasificar en tres tipos. Por una parte, están las que se podrían denominar políticas corporativas y que incluyen el enfoque corporativo en temas de formación de los empleados y de salarios y también la pers-

Factores de recepción	
Estructura económica	Marco institucional
Competencia en el mercado	Gobernanza y transparencia
Competitividad local	Legislación laboral y medioambiental
Aprovisionamiento local	Presión fiscal y progresividad del gasto público
Tamaño del mercado interno	Organización de la sociedad civil
Apertura comercial	Requisitos de nacionalidad
Cualificación del capital humano	Normativa sobre cobertura universal
Demanda laboral	

Factores del proyecto		
Políticas corporativas	Core business	Nivel tecnológico
Política de formación	Nueva planta / F&A	Intensidad en mano de obra / capital
Política salarial	Producción básica / estratégica	Dependencia de bienes intermedios
Política de relaciones con la comunidad	Dependencia de activos locales	Diferencial tecnológico
Política medioambiental	Orientación al mercado interior / exterior	Limpieza de las tecnologías

pectiva desde la que se aborda la relación de la empresa con su entorno, ya sea con la comunidad en la que se implanta como con el medioambiente. Por otra parte, hay una serie de factores que pueden etiquetarse como *core business*, que derivan de la actividad principal de la empresa. Esto determinará si la IDE se da en forma de inversión de nueva planta o si es el resultado de un proceso de fusión o adquisición, si su sector de producción es de bienes básicos o estratégicos (por ejemplo, alimentos), en qué medida su actividad productiva marcará una mayor o menor dependencia de activos locales y si los productos o servicios que deriven de la actividad empresarial estarán orientados al consumo local o exterior. Por último, hay una serie de características que explicarán en gran medida las posibilidades de transferencia tecnológica que puedan darse mediante la inversión: la intensidad en capital y en bienes intermedios de la producción, la brecha tecnológica y el uso de tecnologías limpias para la producción.

La “caja negra”: los mecanismos de desarrollo

En el interior de la “caja negra” encontramos los acontecimientos que tienen lugar cuando los

factores definitorios de un proyecto de inversión entran en contacto con los factores que caracterizan al país receptor. Lo que se pone en movimiento son una serie de mecanismos que no podemos definir en sí como desarrollo. Cuando estos mecanismos tengan como resultado la aparición de los procesos de desarrollo señalados anteriormente, estaremos en condiciones de considerar una inversión extranjera como favorable. Habrá una serie de mecanismos que, eventualmente, se desaten en materia laboral. La llegada de la IDE –con unas determinadas características o factores– a una economía –que también presente una serie de particularidades– tendrá un impacto (positivo o negativo) en la generación de empleo y en el nivel de los salarios. Asimismo, más específicamente, implicará una mayor o menor generación de empleo local cualificado, una mayor o menor rotación de dicho personal entre diversas empresas y sectores y variaciones (en un sentido o en otro) del acceso a empleo de colectivos excluidos.

Asimismo, la IDE generará cambios en el volumen de actividad económica en el sector: puede incidir en una tendencia a una mayor competencia o, por el contrario, a un mayor grado de oligopolio o monopolio en el sector. A su vez, estos movimientos pueden estar asociados a un *crowding in* por el que la ETN “aviva” la activi-

Mecanismos				
Empleo	Actividad económica	Spillover tecnológico	Balanza de pagos	Mecanismos político-sociales
Creación de empleo directo	Variación de la competencia en el mercado	Absorción de tecnologías limpias	Variación de las exportaciones netas	Diálogo social
Creación de empleo indirecto	<i>Crowding in / out</i>	<i>Spillover</i> por subcontratación		Variación del gasto público
Variación de los salarios relativos	Variación de la competitividad	<i>Spillover</i> por formación		Gestión de los recursos naturales
Cobertura de empleos cualificados con personal local / extranjero	Variación del <i>stock</i> de inversión	<i>Spillover</i> por nuevos productos		
Rotación de personal cualificado	Encadenamiento productivo	<i>Spillover</i> por <i>joint-ventures</i>		
Acceso al mercado de trabajo de colectivos excluidos				

dad económica en el sector o, por el contrario, a un *crowding out* por el que los competidores quedan expulsados del mercado. En este sentido, la llegada de IDE también puede redundar en una variación de la competitividad local, en el *stock* de inversión y en el encadenamiento productivo. Además, hay varias formas por las que las tecnologías utilizadas por la ETN pueden ayudar a mejorar las capacidades técnicas de la economía receptora. Este *spillover* tecnológico puede producirse por subcontratación de determinados servicios o ramas de la producción, por formación, por creación de nuevos productos o por *joint-ventures* con socios locales. Asimismo, la ETN puede fomentar la adopción de tecnologías más limpias.

La conjunción de los factores de la inversión y del país receptor tiene implicaciones para la balanza de pagos a través de su efecto en las exportaciones netas.

También pueden darse mecanismos de tipo social y político: la gestión de los recursos naturales, variaciones en el gasto público orientado a la generación de los bienes y servicios básicos y/o estratégicos que conforman uno de los procesos de desarrollo o, por último, una implicación de la ciudadanía en el proyecto por medio de un diálogo social que negocie ya sea las condiciones de llegada de la ETN o la resolución de los potenciales conflictos que pudieran aparecer asociados a la actividad económica realizada.

Conclusión

El marco teórico que se propone en este trabajo trata de comprender las complejas relaciones entre IDE y desarrollo más allá de análisis más simples que centran los efectos de la inversión exclusivamente en unas pocas características del país receptor –su marco legal o su nivel de seguridad jurídica– o bien de la empresa inversora –características que suelen reducirse a la diferenciación entre empresas extractivas o productivas–.

Como hemos mostrado, si bien estos aspectos determinan el impacto de la IDE en el desarrollo,

hay muchos más en juego y serán las complejas dinámicas entre todos estos elementos los que expliquen el efecto neto de la inversión extranjera en los procesos de desarrollo.

En este sentido, este marco teórico tiene el potencial de explicar el impacto de determinados proyectos de inversión extranjera en la región latinoamericana. Aunque la fase empírica de este modelo aún no está concluida, un primer trabajo de campo en República Dominicana ha mostrado la utilidad del marco teórico propuesto.

República Dominicana ha aumentado visiblemente su *stock* de inversión extranjera en el territorio en las últimas décadas, pasando del 4,5% de su PIB en los ochenta al 18,5% en la década de 2000, siendo el turismo el sector que más inversión extranjera ha recibido en estos años.

Distintas instituciones han analizado estas inversiones, que se materializan mayoritariamente en la construcción de complejos hoteleros, y han sacado a luz sus distintos impactos en el desarrollo⁴. Entre los impactos más positivos destacan los producidos sobre la balanza de pagos, el empleo y las infraestructuras, mientras que entre las debilidades se destaca su impacto negativo en el medio ambiente y el urbanismo, así como el escaso efecto de arrastre en otras actividades económicas del país, y particularmente de las comunidades limítrofes.

Un análisis basado en el modelo descrito en este artículo aportaría el valor añadido de ordenar los impactos, identificando qué factores explican unos o impiden la consecución de otros.

Así pues, la dependencia de un activo específico del país (factor del proyecto - *core business*) como es su atractivo paisajístico, explicaría la estabilidad en la entrada neta de capitales, a diferencia de otros sectores más inestables como las manufacturas en zonas francas, cuyas entradas y salidas dependen de los diferenciales de coste de mano de obra (factores de recepción y del proyecto). Por otra parte, la orientación exportadora de la industria (factor del proyecto - *core business*), sería el principal factor que explicaría el efecto positivo y sostenido en el saldo de la balanza comercial (mecanismo de la balanza de pagos).

4 Véase, por ejemplo, UNCTAD (2009), *Investment Policy Review, Dominican Republic*. Naciones Unidas, Ginebra y PNUD (2005), *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, Santo Domingo.

En cuanto a la mejora de la estructura laboral, los factores de intensidad en empleo y novedad de la inversión (factores del proyecto - nivel tecnológico y core business), favorecerían el mecanismo de creación de empleo directo, mientras que el mecanismo de empleo indirecto no sería tan visible en las comunidades circundantes por factores como la escasa capacidad de aprovisionamiento local (factor de recepción relativo a la estructura económica) que, a pesar de una no desdeñable intensidad en consumos intermedios de la actividad hotelera (factor del proyecto), están frenando el mecanismo. Una revisión más cualitativa del empleo hotelero, permitiría también detectar otros mecanismos como los *spillovers* por formación, como resultado de la intensidad en empleo de la hostelería y del diferencial tecnológico (factores del proyecto relativos al nivel tecnológico) y las políticas de formación de las cadenas multinacionales (factor del proyecto relativo a las políticas corporativas). Este mecanismo se vería favorecido por la demanda laboral (factor de re-

cepción relativo a la estructura económica), insatisfecha por rápido crecimiento del conjunto del sector, factor que a su vez favorece el mecanismo de la incorporación al mercado laboral de colectivos excluidos, en este caso las mujeres.

De la misma manera, se podría explicar cómo mecanismos de *crowding in* han mejorado la provisión de ciertos bienes, como las infraestructuras de transportes (proceso de desarrollo), mientras que las exenciones fiscales a la industria (factor de recepción) y la falta de organización de la sociedad civil del territorio (factor de recepción relacionado con el marco institucional) habrían dificultado la provisión de bienes básicos vinculados al medio ambiente y el urbanismo (proceso). En el ámbito privado, el bajo impacto en la oferta de bienes y servicios básicos o no básicos en el mercado dominicano (proceso de desarrollo) se explicaría por la orientación exportadora (factor del proyecto relativo al *core business*) y los ya mencionados factores limitantes del encadenamiento productivo.

ANTHONY A. PEZZOLA

PhD en Ciencia Política,
Universidad de Washington, y
profesor del Instituto de Ciencia
Política UC.

RIESGO PAÍS NO ES UN SOLO NÚMERO: FORMAS DE IED E INCERTIDUMBRE EN CONTEXTOS DISTINTOS

El papel de la política en el comercio internacional ha sido reconocido por actores comerciales y políticos desde antes de la emergencia de la primera corporación multinacional (CMN) y, por lo tanto, ellos han trabajado para estimar y pronosticar el riesgo político enfrentado por inversiones económicas en el extranjero. Aunque el estudio de riesgo político ha ganado un espacio importante dentro del ámbito comercial y académico, nuestra capacidad de medirlo tiene grandes fallas. Este ensayo se enfocará en dos problemas evidentes en la mayoría de los modelos utilizados para medir el riesgo político. El primero es una tendencia a medir un solo riesgo político sin discriminar entre tipos de actividades económicas. El segundo es la tendencia a identificar la estabilidad política con la estabilidad de las políticas de un país y, por lo tanto, con menor riesgo político. Estos sesgos resultan en una mala estimación del riesgo político enfrentado por actores comerciales, especialmente los dueños de las inversiones

extranjeras directas (IED), y una subestimación del riesgo político de largo plazo y de *long tail*. Antes de avanzar, es necesario definir riesgo político, dado que no se ha logrado un consenso sobre el significado preciso del término. Las definiciones van desde las ampliamente generales, que sugieren que los riesgos políticos son todos los riesgos no comerciales, hasta las definiciones específicas, como las que definen el riesgo político como la pérdida de control sobre la propiedad o pérdida de los beneficios de una empresa por la acción de un gobierno. Algunas definiciones se enfocan en la acción del gobierno, especificando riesgo político en términos de acciones gubernamentales que tienen un impacto negativo sobre la actividad comercial. Otras identifican al riesgo político en términos de acontecimientos de carácter político, por lo general, los acontecimientos políticos o las restricciones impuestas a la industria o nivel de empresas específicas. Los acontecimientos políticos incluyen los cambios en el

gobierno o de los jefes de estado, y la violencia política, que incluye conflictos armados internos y externos, además de disturbios por parte de los ciudadanos. Las limitaciones de la empresa suelen incluir la expropiación, restricciones a la remesa de ganancias, los impuestos discriminatorios y la competencia del sector público.

El concepto de riesgo político utilizado aquí se enfoca en el entorno comercial. El riesgo enfrentado por los actores económicos es la incapacidad de prever cambios en el entorno comercial/empresarial. Así, el riesgo político se basa en las discontinuidades imprevisibles como el resultado de las acciones políticas y sociales que afectan en forma significativa las ganancias u otras metas de una empresa. Las fluctuaciones en el ambiente político y social que no cambian el ambiente de negocios no se consideran como un riesgo político, porque son contrarias a las características esenciales de su definición: la discontinuidad y la franqueza de efecto. Así, existe una clara distinción entre riesgo político e inestabilidad política. La inestabilidad política podría representar, por ejemplo, un cambio inesperado en el liderazgo del gobierno, que no necesariamente conlleva un riesgo político para los negocios internacionales. Por ejemplo, Italia ha tenido más de 60 cambios de gobierno en los últimos 66 años, pero el riesgo relacionado con estos cambios, para las empresas que funcionan en Italia, ha sido bajo. De la misma manera, la gran mayoría de empresas extranjeras funcionando en Túnez no han sido impactadas negativamente por su revuelta popular. Este entendimiento de riesgo político también distingue entre el riesgo macro: cambios no previstos que en gran medida afectan directamente a todas las empresas extranjeras, y el riesgo micro, que solamente afecta a las empresas extranjeras con características específicas. Aunque esta definición habla de “riesgo político”, se distingue entre riesgo e incertidumbre y se enfoca en el segundo.

Basándonos en esta última definición se puede entender riesgo político como la probabilidad de que algún factor político (como las tensiones religiosas, protestas contra la represión del gobierno, cambios al marco regulador o la decisión de nacionalizar empresas privadas) afecte negativamente la capacidad de las empresas extranjeras

de lograr sus objetivos. Es importante entender que el riesgo político no es algo que está presente solamente en los países en desarrollo; todo país tiene un cierto nivel de riesgo político. Tampoco es algo que solamente involucra gobiernos y empresas, debe dar cuenta del potencial desempeño de distintas actividades económicas dentro de sociedades que son gobernadas.

El riesgo varía con el tipo de actividad económica

Uno de los usos más importantes de los índices de riesgo político es su uso por parte de las CMN para tomar decisiones sobre inversiones en un país u otro y la compra de seguros especializados para proteger sus inversiones. Por lo tanto, si un índice da a un país una clasificación alta o baja, sin indicar las potenciales fuentes de riesgo, el lector no puede distinguir hasta que punto la clasificación se aplicaría a sus actividades. Una clasificación de alto riesgo que viene del potencial de conflictos étnicos (como en Ruanda o Nigeria), levantamientos civiles (como en Túnez), expropiación del gobierno (como en Venezuela), cambios en marco regulador (como con el cambio del *royalty* minero en Chile), corrupción (como en Rusia) o morosidad (como en Grecia), lo que puede tener distintas implicaciones para distintos tipos de empresas. Las empresas que buscan recursos naturales, que por su carácter tienen una alta dependencia de capital fijo, están significativamente expuestas a expropiación o cambios al marco regulador. Sin embargo, como lo han demostrado varias empresas petroleras en Nigeria, sus operaciones pueden seguir con “normalidad”. Por otro lado, empresas que se instalan en un país para producir para el mercado interno están mucho más expuestas a los costos de conflictos étnicos y a los costos económicos asociados con deudas públicas altas y morosidad.

El riesgo enfrentado por distintas actividades económicas también depende de la prominencia del sector dentro del diálogo político del país (su *political salience*). Cuando una actividad sobresale más en el ámbito político, los riesgos enfrentados por el sector son mayores. Los sectores que no entran al diálogo político de un país pueden

operar con más seguridad frente a su interacción con el gobierno y con la sociedad civil. Ellos operan “bajo el radar”, mientras que los sectores sobresalientes enfrentan un riesgo mucho más alto dado que su presencia y sus actividades pueden ser politizados por el gobierno, por la oposición o por miembros de la sociedad civil. Un buen ejemplo es la diferencia entre provisoros de agua, energía y telecomunicaciones. Aunque todos son servicios públicos, la provisión de agua y energía tiene la tendencia a ser mucho más politizada y enfrenta mayor riesgo de eventos que impactan su capacidad de lograr sus objetivos.

La clara distinción de las fuentes de riesgo no es importante solamente para distinguir el riesgo para diferentes tipos de actividades. Distintas empresas tienen distintos riesgos en una misma subcategoría. Una empresa minera que tiene operaciones dispersas o en una parte del país poco poblada puede enfrentar condiciones distintas a una que tiene sus operaciones más centralizadas o en lugares más poblados. También podemos suponer que Coca-Cola, por ser una empresa conocida, enfrenta riesgos mayores o distintos a los enfrentados por Diageo (el dueño de Smirnoff, Johnnie Walker, José Cuervo y Guinness).

Para generar un análisis de riesgo que pueda informar sobre las decisiones de distintas empresas es necesario identificar las distintas fuentes de posible riesgo, pero esto no es suficiente. Proporcionar listas de categorías y subcategorías de potenciales riesgos políticos sin integrar una discusión de las fuentes de riesgo con su potencial impacto sobre las políticas gubernamentales, condiciones económicas y sociales supone que los consumidores de los índices de riesgo político entienden la interacción entre las fuentes de riesgo político y las condiciones del ámbito comercial que tienen más importancia para sus actividades.

Si dividimos las actividades de IED en tres categorías básicas: reducción de costos, extracción de recursos y producción para el mercado interno, podemos ver que en el área de políticas gubernamentales hay claras diferencias en el impacto que los cambios pueden tener para distintos tipos de IED. Los gobiernos pueden implementar políticas que tienen implicaciones directas para IED (expropiación o cambios en los *royalties* co-

brados), pero también existen múltiples tipos de políticas que tienen implicancias indirectas para IED. Entre las políticas que influyen el desempeño de IED indirectamente se encuentra la política monetaria. Las decisiones sobre la oferta de dinero, los tipos de cambio y la tasa de interés generan condiciones diferentes para los distintos tipos de IED. Las empresas que han hecho una inversión para reducir sus costos y exportar a otros mercados pueden encontrar que un tipo de cambio sobrevaluado es perjudicial a sus intereses. Por el otro lado, las empresas que producen para el mercado interno y tienen un contenido alto de bienes intermediarios importados pueden beneficiar de un tipo de cambio sobrevalorado, especialmente si hay barreras comerciales que limitan competencia a través de importaciones.

Los controles de flujos de capital y otras restricciones sobre el movimiento internacional de fondos generan impactos directos sobre IED. Las empresas que establecen sus actividades para producir para el mercado interno o exportar a terceros y repatriar sus ganancias pueden enfrentar una gran barrera a sus intereses. Las empresas que buscan bajar sus costos de producción y transferir sus productos a la empresa matriz pueden sortear controles de capital vendiendo sus productos a la empresa matriz sin ganancia.

Las políticas de *transfer pricing* buscan regular los precios de bienes y servicios transferidos al exterior entre empresas de la misma empresa matriz. La dificultad de los gobiernos de efectivamente implementar políticas de *transfer pricing* es citada como una de las ventajas de las CMN sobre empresas nacionales. Pero la capacidad y el deseo de un gobierno de hacer cumplir políticas de *transfer pricing* no solamente puede reducir las ventajas que tiene una CMN, sino que también influye directamente en la capacidad de las empresas de evadir controles de capital. En este caso, la debilidad institucional de un gobierno y la importancia de los controles de flujos de capital en el ámbito político interactúan. Por otro lado, las políticas de *transfer pricing* no influyen en el desempeño de IED que produce para el mercado interno.

Para servir como indicador de riesgo político un índice tiene que hacer más que solamente listar posibles fuentes de riesgo y el nivel de probabilidad de que generarán condiciones negativas para

IED. Para ser útil, un estudio de riesgo país tiene que especificar los ámbitos de posibles cambios no previstos en el ámbito comercial y situarlos dentro de un estudio de la importancia de temas dentro del ámbito político y la sociedad civil. El ejemplo de los controles de flujos de capital y las políticas de *transfer pricing* muestra que la importancia política-social de un asunto es tan importante como los cambios en las políticas. Claramente el ejemplo dado es sumamente técnico y específico, pero si la voluntad política es necesaria para hacer que el control de los flujos de capital funcionen, también es necesaria para la implementación de políticas más complejas como las de competencia, las de protección de la propiedad intelectual y las de regulación laboral y ambiental. Distintos tipos de inversiones interactúan con el marco regulador, con el sistema político, las coaliciones políticas, la sociedad civil y la capacidad burocrática, para generar distintas formas de riesgo político.

La inestabilidad política no es equivalente al riesgo político

La mayoría de los modelos de riesgo país hacen una equivalencia entre la inestabilidad política y el riesgo político. En otras palabras, ven al riesgo político como el riesgo de un cambio en instituciones políticas, incluyendo marcos reguladores, generadas por cambios en el control del gobierno, en el ámbito social o en otros factores no económicos. La tendencia a confundir la inestabilidad política con el riesgo político, aunque intuitivamente atractiva, es simplista. Si bien la inestabilidad de un régimen político o cambio de régimen inesperado puede generar incertidumbre en inversionistas, hay pocos motivos empíricos para inferir una fuerte relación entre cambios en el régimen político, el riesgo político y la actividad de IED. De hecho, los grandes eventos de riesgo, como la nacionalización o expropiación de IED, normalmente se producen dentro de sistemas políticos persistentes y en ambientes de estabilidad política y reflejan una cierta capacidad del Estado, la existencia de un cierto nivel de fortaleza institucional y el apoyo político por

parte de la población. Si uno se fija solamente en los acontecimientos políticos y la estructura de los sistemas políticos, no se puede proporcionar una medida clara de los posibles efectos negativos que los acontecimientos políticos y sociales pueden tener sobre la IED. Parte del problema de estos modelos es su limitada aplicabilidad a diversos sistemas políticos. ¿Hasta qué punto podemos decir que los factores institucionales o sociales que producen inestabilidad en un país producen inestabilidad en otro? Por otro lado, ¿podemos decir que los factores que se cree que producen la estabilidad política también aumentan una estabilidad de las políticas de un gobierno? Fundamentalmente, estos modelos identifican los cambios políticos con los cambios en el ámbito comercial y la inversa, pero no miden el riesgo de cambios imprevistos en un país.

El concepto de puntos de veto nos ayuda a entender los puntos de equilibrio dentro de un gobierno. Para muchos modelos de riesgo político, el carácter más importante es la relación entre el carácter decisivo (*decisiveness*) de un sistema político (es decir, su capacidad para tomar decisiones políticas) y la resolución (*resoluteness*) del sistema político (es decir, su capacidad para comprometerse con las decisiones de política establecidas). Aunque no es siempre el caso, en los sistemas políticos con un gran número de puntos de veto, cambiar políticas es difícil, pero comprometerse con la manutención de sus políticas supuestamente es relativamente fácil. Lo contrario también se considera como cierto. La mayoría de los modelos de riesgo político enfatizan la última sin tener en cuenta los peligros potenciales de la primera. En efecto, estos modelos tienden a resaltar los aspectos positivos de los sistemas con menor *decisiveness* y más *resoluteness*, dejando de lado los riesgos de corto y largo plazo generados por sistemas incapacitados por su falta de *decisiveness* al ajustarse a nuevas realidades políticas, sociales y económicas.

Dado que la existencia de varios puntos de veto normalmente se asocian con más estabilidad en las políticas de un gobierno y, por lo tanto, con menor riesgo político, los modelos que solamente se enfocan en el carácter institucional de un país sin estudiar la compleja realidad política-social que influye en el proceso de toma de decisiones

descuidan el lado positivo de *decisiveness*. Aunque la rigidez reduzca la probabilidad de que las políticas de un gobierno cambien con frecuencia y que las empresas enfrenten frecuentes cambios no previstos en el ámbito comercial causados por acciones del gobierno, *resoluteness* no asegura que no enfrentarán cambios no previstos generados directamente o indirectamente por la incapacidad de acción del gobierno. La *resoluteness* de un gobierno puede hacer extremadamente difíciles su ajuste a situaciones nuevas. En un mundo de altos niveles de interdependencia entre economías, las decisiones tomadas por otros gobiernos o cambios en el mercado internacional pueden generar nuevas condiciones socio-políticas que requieren ajustes de las políticas del país donde el IED está instalado. En sistemas políticos de alto *resoluteness*, las válvulas de escape que son necesarias para asegurar estabilidad política, social y económica pueden ser difíciles de abrir. De la misma manera, estos sistemas políticos caracterizados por alto *resoluteness* no pueden reemplazar fácilmente las políticas que antes funcionaban bien pero comenzaron a generar resultados subóptimos en el transcurso del tiempo. Un ejemplo clásico de esto es la incapacidad de la mayoría de los países en desarrollo de eliminar o ajustar sus políticas de industrialización por sustitución de importaciones cuando comenzaban a generar problemas para sus economías. La presencia de varios puntos de veto también tiende a generar ineficiencias políticas redistributivas, dado que pequeños grupos pueden exigir de otros más que “lo justo”. En el caso de los Estados Unidos, una de las pocas maneras de explicar por qué el gobierno nacional gasta más dinero protegiendo a los productores de azúcar (aproximadamente 30.000 puestos de trabajo) que lo que gasta en la educación de sus 300 millones de habitantes es la capacidad de algunos políticos de utilizar las instituciones políticas que generen estabilidad política para captar recursos para los intereses de sus electores.

Si bien es importante que los gobiernos y sus políticas estén atentos a las necesidades, demandas e intereses de grupos pequeños dentro de su ciudadanía, los mismos factores institucionales que generan estabilidad política pueden concederles un grado desproporcionado de poder o, de la

misma manera, excluirles totalmente del proceso político. La capacidad de pequeños grupos instalados de captar y defender beneficios al perjuicio del bien público o de otros grupos pequeños puede introducir un fuerte elemento de un juego suma cero en la política del Estado; donde el sistema de política se transforma en un espacio de conflicto entre grupos de interés, en vez de un espacio para gobernar para el bien público. Como se puede ver en el debate sobre el presupuesto del gobierno federal de los Estados Unidos, del gobierno del estado de California, del gobierno del estado de Wisconsin, las mismas instituciones políticas que garantizan la estabilidad política han hecho que sea extremadamente difícil para gobernar y ajustar sus políticas fiscales a reflejar una realidad de deudas y déficits insostenibles.

Como se indicó anteriormente, hay dos afirmaciones que están implícitas en la mayoría de los modelos de riesgo político. Primero, un sistema político más decisivo necesariamente debe ser menos *resolute*. Es decir un alto nivel de compromiso con las políticas es lo mismo que la incapacidad de reacción política. Segundo, cuando el número efectivo de puntos de veto aumenta, la política se vuelve más *resolute* y menos *decisive* o, equivalentemente, muchos puntos de veto hacen difícil o imposible que hayan cambios significativos en las políticas del gobierno. Sin embargo, esto no es necesariamente el caso. Una reseña rápida de la formulación de políticas en América Latina sugiere que, en la práctica, no siempre existe una relación inversa entre la estabilidad y la adaptabilidad de sistemas políticos. De la misma manera que algunos individuos son más estables y más adaptables que otros, podemos observar que algunos países tienen más de las dos capacidades. Por ejemplo, Chile es un país donde las políticas son más creíbles que las de Argentina. Chile también parece ser más capaz de ajustar sus políticas en respuesta a un choque o en respuesta al fracaso de políticas anteriores que sus vecinos andinos.

Ecuador es un claro ejemplo de cómo instituciones y reformas asociadas con la generación de políticas estables y eficaces pueden generar lo contrario dependiendo de las condiciones sociales y políticas del país. Durante numerosas décadas, Ecuador ha estado atrapado en un ciclo de po-

líticas públicas de baja calidad que no se ajustan a las condiciones de su entorno político, social y económico. Sus políticas fluctuaban de acuerdo a los caprichos de grupos políticos y que tuvieron la tendencia de favorecer a grupos de interés organizados en vez de proporcionar resultados socialmente óptimos. Esta situación puede explicarse en parte por el hecho de que la agenda política del presidente ha sido eclipsada por las demandas clientelares de corto plazo de los múltiples actores en la legislatura con el poder de veto. Así, el alto número de puntos de veto que los modelos de riesgo país normalmente asocian con la característica favorable de *resoluteness* generaban *deadlock* y una rigidez sub-óptima en las políticas. Al mismo tiempo, muchas veces el poder del ejecutivo ha sido delegado a una burocracia decisiva, aislada de las presiones políticas (una característica de instituciones con *resoluteness*), para generar un actor político con la *decisiveness* necesaria para implementar reformas necesarias y con la *resoluteness* necesaria para generar estabilidad. Lamentablemente, una falta de estabilidad institucional, que viene del ámbito político-social y no del diseño institucional, generó un patrón de inestabilidad de las políticas del gobierno.

El diseño institucional adoptado en 1979 en la Constitución de Ecuador busca fortalecer la capacidad del sistema político para poner en práctica políticas nacionales estables. Las reformas se diseñaron para capacitar a los gobiernos elegidos con un amplio apoyo popular y extensas prerrogativas constitucionales. La reforma del sistema electoral fue hecha para producir partidos programáticos y un ámbito político estable. Si bien el efecto esperado de las reformas institucionales fue fortalecer la representación política y mejorar la gobernabilidad, las reformas, en la práctica, no facilitaban la cooperación política y no generaban incentivos para desarrollar políticas programáticas y estables. La incapacidad de las reformas de generar los resultados esperados se debe, en parte, a la influencia divisiva de las divisiones sociales, étnicas y regionales presentes en el país. La presencia de estas condiciones sociopolíticas en el país hizo que las características institucionales de la reforma que “deberían” haber reforzado a los partidos políticos y reducido el número efectivo de puntos de veto generasen

lo contrario. En vez de fortalecer a los partidos nacionales y crear incentivos para desarrollar políticas programáticas, el sistema electoral de representación proporcional generó una proliferación de partidos políticos a nivel provincial, generando un efecto centrifugo en la política. Al mismo tiempo, la presencia de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta en las elecciones presidenciales, en vez de generar mayor apoyo para el Ejecutivo, reforzaba la fragmentación y la proliferación de partidos de la oposición y, al mismo tiempo, reducía la probabilidad de que el partido del presidente disfrutara de una mayoría en el Congreso. La adopción de elecciones legislativas en la mitad del mandato del presidente, junto con la prohibición de la reelección inmediata de diputados, evisceraba al Congreso de legisladores con experiencia y acortaba significativamente los horizontes temporales de los políticos responsables para la estructuración del ambiente en el cual funcionaba IED.

La adopción de una nueva constitución en 1998 y la dolarización de la economía en el año 2000 deberían haber proporcionado, en teoría, más incentivos para la cooperación o, por lo menos, haber reducido los espacios para conflicto político. La nueva constitución reforzaba los poderes del Ejecutivo y derogaba los límites de mandato de los diputados, ampliando sus horizontes temporales. Las reformas también buscaban aumentar la representatividad de los políticos elegidos. La dolarización de la economía limitaba la inflación e impulsaba restricciones específicas para garantizar la disciplina fiscal, lo cual debería haber reducido la tasa de descuento de los actores políticos y aumentado sus horizontes temporales. La dolarización de la economía estaba en consonancia con las recomendaciones de política ortodoxa y aumentó significativamente la estabilidad macroeconómica del país. Pero la dolarización y la imposición de disciplina fiscal eliminaron una de las herramientas políticas más importantes para formar acuerdos dentro de una legislatura altamente fragmentada y polarizada. La consecuencia no deseada de estas reformas ha sido más *deadlock* dentro del Congreso y políticos nacionales con pocos incentivos para generar e implementar políticas programáticas. Esta incapacidad para gobernar cedió la formulación de

políticas al nivel provincial. Los alcaldes y partidos políticos regionales enfrentaron a un “poderoso” presidente que no podía pasar o aplicar las políticas necesarias para la nación, mientras que los actores subnacionales utilizaban su poder para imponer las políticas que les convenían. El resultado ha sido un mosaico de políticas inconsistentes que obstaculizan la actividad económica y han aumentado significativamente el riesgo político.

Conclusiones

El enfoque en estabilidad política viene del argumento de que, dado que IED normalmente es difícil liquidar y sacar de un país, es vulnerable a cambios *ex post* en las políticas de un gobierno. Entonces IED tiene que estar seguro de que las condiciones que generan la rentabilidad de su inversión se mantengan conforme avanza el tiempo. Dado que la mayoría de IED son inversiones de largo plazo, la presencia de controles y contrapesos debería dar a las empresas la seguridad de que no van a enfrentar cambios en las condiciones comerciales. Los sistemas políticos con más puntos de veto limitan los cambios *ex post* de políticas y por lo tanto los sistemas con más puntos de veto son más estables y tienen ámbitos comerciales más estables, pero esto es solamente una dimensión de la compleja relación entre el gobierno, el ámbito político y el ámbito social que influye el contexto en los cuales funciona IED.

La mayoría de las metodologías para medir riesgo político tienden a centrarse en la inestabilidad política a través de la clasificación de instituciones políticas o el contado de puntos de veto, sin intentar entender cómo las instituciones políticas interactúan con el ámbito socio-político del país. Aunque la mayoría de la gente que estudia riesgo político está de acuerdo con el hecho de que la inestabilidad política y el riesgo político son fenómenos distintos, el problema es que este conocimiento no ha sido integrado en los modelos de riesgo político. Las metodologías utilizadas por la mayoría de los índices de riesgo país se basan en la medición de eventos (ya sea subjetiva

u objetivamente) políticos o sociales e instituciones políticas, dejando de lado las interacciones entre la sociedad civil, los actores y coaliciones políticas, las instituciones políticas, burocráticas y judiciales. En consecuencia, se pierden las formas más sutiles de riesgo presentes en el ambiente político que se asocian con el proceso de cambio continuo y con la falta de cambio frente a nuevas condiciones. Este tratamiento del riesgo político como potencial inestabilidad generada por condiciones domésticas que se miden y evalúan en una forma independiente muestra por qué los índices no pueden modelar el potencial de cambios no previstos que no están correlacionados con momentos de inestabilidad. Estos modelos tampoco pueden identificar potencial inestabilidad generada por demasiada estabilidad dentro del ámbito político. Para estimar el riesgo político tenemos que establecer un modelo que se ocupa de la naturaleza continua del entorno político en lugar de relacionarlo solamente con una serie de eventos. Hay que entender que la estabilidad puede generar grandes cambios en el corto plazo y generar riesgos de cola larga que se esconden por las aguas tranquilas de la estabilidad. Las consecuencias de la mayoría de las decisiones que influyen IED no aparecen de repente y al mismo tiempo que un “evento de inestabilidad política”. Por lo tanto, un modelo funcional del riesgo político que solamente “mide” estabilidad no es realista.

Tampoco podemos tratar las fuentes de riesgo potencial de forma conjunta. Ni podemos englobar a los inversionistas. Las empresas, tal como los tipos de inversión, tienen distintas vulnerabilidades. Para ser útil a las personas que toman las decisiones sobre dónde invertir su plata o las cantidades y tipos de seguro que deben contratar para proteger sus inversiones, los modelos de riesgo político tienen que distinguir entre los tipos de riesgo potencial en una forma que permite al lector fácilmente aplicar la información entregada a sus necesidades.

PATRICIO IMBERT PUELMA

Cientista político UC e investigador del proyecto Fondef-CEIUC.

PAULA LEKANDA LABAN

Cientista política e historiadora UC e investigadora del proyecto Fondef-CEIUC.

LA INESTABILIDAD POLÍTICA COMO FUENTE DE INCERTIDUMBRE INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Introducción

Una de las principales características que definen políticamente a América Latina es que vive en un constante estado de inestabilidad. Pese a que la democracia se ha visto de forma prácticamente ininterrumpida desde principio de la década de los noventa, durante estos años múltiples episodios de inestabilidad política se han suscitado en la mayoría de los países. La inestabilidad política tiene efectos adversos sobre la IED en cuanto tiene el potencial de generar, en concomitancia con otras variables, cambios en las “reglas del juego” o –lo que en un artículo anterior ya fue abordado– “incertidumbre institucional”.

El presente artículo explora de qué manera la inestabilidad política puede generar una “incertidumbre institucional” que pueda afectar negativamente los retornos de las empresas. Para esto,

en un primer momento se explicitan algunas definiciones conceptuales. Posteriormente, se analiza la inestabilidad política e incertidumbre institucional y sus efectos adversos en la IED en tres casos de América Latina: el autogolpe de Fujimori en Perú, el Golpe de Estado en contra de Hugo Chávez en Venezuela y el reciente Golpe de Estado en Honduras. Finalmente se explicitan las conclusiones.

Tal como ya fue mencionado en un artículo anterior, el concepto de “incertidumbre institucional” acuñado por el Proyecto Fondef-CEIUC se refiere a la posibilidad de que cambios políticos generados por instituciones o actores políticos relevantes puedan afectar los retornos de inversión extranjera directa. Hay distintos factores que inciden en la incertidumbre institucional, dentro de los cuales se cuenta la estabilidad política y la incertidumbre de las políticas públicas

relacionadas con la IED. En el presente artículo discutiremos acerca de la relación entre la incertidumbre institucional y la estabilidad política, la que entendemos como la mantención o alteración de los patrones de distribución de poder en un país, como resultado de cambios provenientes de las instituciones políticas o la sociedad. En este sentido, el estudio de la estabilidad política debe considerar tanto la estabilidad del ejecutivo y fortaleza/debilidad de las instituciones, como el descontento social y la violencia.

Si bien es cierto que en el Proyecto Fondef-CEIUC y en el presente artículo se analiza el efecto que tiene la estabilidad política en la incertidumbre institucional, sin lugar a dudas que la incertidumbre institucional también puede tener un efecto en la estabilidad de un país. De esta manera, la relación entre ambas variables es bidireccional, en cuanto se afectan recíprocamente. Esta observación es incorporada en el análisis de los casos de estudio que aquí se analizan y en el modelo de Estudio País del Proyecto Fondef-CEIUC. El estudio de la incertidumbre institucional y, en particular, el efecto que sobre ella tiene la estabilidad política, es relevante tanto para las ciencias sociales como para los agentes de toma de decisiones en materias de inversión. Este análisis es relevante para las ciencias sociales en cuanto establece tendencias y correlaciones entre variables que permiten prever escenarios de corto, mediano y largo plazo. Por otra parte, este estudio es un aporte ya que, al generar tendencias en un ambiente de incertidumbre, constituye un insumo de información necesaria para los tomadores de decisión en materias de inversión.

Episodios de inestabilidad política en América Latina: Perú, Venezuela y Honduras

Con el fin de observar, en la práctica, la relación existente entre la incertidumbre institucional y la inestabilidad política, a continuación procedemos a exponer tres emblemáticos casos de América Latina, que suceden en países de características muy diferentes y en distintos momentos históricos. El análisis de los casos estará enfocado en los efectos institucionales que estos

episodios de inestabilidad política han tenido, y que han generado un ambiente de incertidumbre para los inversionistas extranjeros.

Perú: El “autogolpe” y la corrupción fujimorista

La llegada de Alberto Fujimori al poder tras las elecciones peruanas de 1990, significó un importante cambio para el proceso político de ese país, que marcaría el curso de los siguientes diez años. La llegada de Fujimori demostró la fragilidad de los partidos políticos del Perú, que fueron incapaces de mostrarse como alternativas viables en un momento de profunda crisis económica. El nuevo presidente arremetió con una serie de reformas estructurales que pusieron nuevamente en marcha a la economía, proceso que se ha denominado el *fujishock*. El éxito de las reformas cimentó un alto apoyo popular al gobierno, que le permitió a Fujimori ejercer el poder sin contrapeso de la oposición.

En este contexto, el denominado “autogolpe” de 1992 evidenció la debilidad de las instituciones políticas peruanas, que fueron pasadas a llevar en este Golpe de Estado, orquestado por el mismo Fujimori con apoyo de las Fuerzas Armadas, y que le permitió suspender la Constitución y disolver los poderes legislativo y judicial. Tras este hecho, surgió una nueva carta magna, que le dio al presidente la facultad de ejercer su poder de forma autoritaria y discrecional. Con respecto a esto último, hay que añadir que esto sucedió con el apoyo mayoritario de la población, que, profundamente decepcionada de la clase política tradicional, le dio su venia al nuevo régimen fujimorista. Esta situación, como observaremos, se repite en otros episodios de inestabilidad política en América Latina.

A partir de 1992 el régimen de Fujimori se construyó sobre la base de su figura personalista, populista y autoritaria. Estas características corroyeron a las débiles instituciones democráticas del Perú, generando un ambiente de incertidumbre generalizado. Pese a que el discurso oficial hablaba de crear un nuevo sistema económico, basado en el mercado y en la iniciativa privada, en la práctica, los inversionistas podían llevar a cabo sus operaciones siempre y cuanto contarán

con la aprobación del régimen fujimorista, que poseía un intrincado sistema de incentivos corruptos para mantener su funcionamiento.

El llamado “Caso Luchetti”, que afectó a la empresa chilena del mismo nombre, es una clara muestra de lo anteriormente señalado. Durante los años noventa, motivados por el *boom* económico producido por las reformas de Fujimori, una importante cantidad de inversionistas chilenos se instalaron en Perú, entre ellos la empresa alimenticia Luchetti, que construyó una fábrica aledaña al sector de Pantanos de Villa en Lima. Sin embargo, este emprendimiento rápidamente se enfrentaría con diversos problemas relacionados con el turbulento ambiente político que vivía el país.

Durante el año 1998, el alcalde de Lima Alberto Andrade (opositor a Fujimori), anuló los permisos ambientales de la fábrica de Luchetti, aduciendo el posible daño que podría sufrir el protegido sector de los Pantanos de Villa. Con el fin de evitar el cierre de la planta, Luchetti se aproximó al gobierno de Fujimori para que presionara a Andrade y manipulara la decisión de la justicia respecto de este tema. Para ello, el líder de la red de corrupción fujimorista, Vladimiro Montesinos, les solicitó a los ejecutivos de Luchetti que la empresa realizara aportes monetarios a la campaña de Fujimori en las elecciones del 2000, lo que efectivamente se concretó. Todos estos hechos se consignaron en los infames “vladivideos”, que Montesinos utilizaba para chantajear a los participantes de su sistema de incentivos corruptos.

Estos hechos muestran que una institucionalidad débil y la inestabilidad política afectan de forma determinante a los inversionistas, inclusive un contexto de un gobierno que se declara abiertamente pro inversiones, como fue el caso del Perú de Fujimori.

Venezuela: El Golpe de Estado de 2002 y la radicalización de Chávez

Hugo Chávez fue electo Presidente de Venezuela en diciembre de 1999, tras vencer al candidato apoyado por los dos partidos tradicionales de ese país: Acción Democrática y COPEI. De esa

manera, Chávez, que en 1992 había liderado una intentona de Golpe de Estado contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez, llegaba al poder con la promesa de acabar con los políticos tradicionales y con un programa económico y social, basado en tendencias de izquierda.

A partir de 1999, Chávez iniciaría su llamada “Revolución Bolivariana”, partiendo con el llamado a una Asamblea Constituyente que dejara sin efecto la carta magna de 1961. De esta manera el 15 de diciembre de 1999, a un año de su elección, se proclamaba la República Bolivariana de Venezuela, con una nueva Constitución, que le permitiría al nuevo Presidente llevar a cabo su programa político, económico y social. Los dos años que seguirían hasta el Golpe de 2002, serían de intensa polarización política entre los sectores chavistas y opositores. Esa polarización, evidenciada a nivel de la clase política, la sociedad civil y los medios de comunicación, terminaría desencadenado los confusos y sangrientos hechos del 11 de abril de 2002.

El programa de la “Revolución Bolivariana”, sumado a la personalidad incendiaria de Chávez, causó incertidumbre entre los inversionistas. Pese a ello, los flujos de IED hacia Venezuela entre 1999 y 2001 se mantuvieron altos, especialmente en el sector de hidrocarburos¹. Lo anterior se debe a la rentabilidad de ese sector económico y a que, pese al discurso, en la práctica los inversionistas extranjeros aún podían operar con relativa tranquilidad durante ese periodo. Sin embargo, el equilibrio político, así como las instituciones del país, eran extremadamente frágiles. En el año 2002 una diversidad de factores generaron un escenario de alta inestabilidad política e incertidumbre institucional. Todo inició en diciembre de 2001 cuando el gobierno de Chávez decidió impulsar una serie de decretos, llamados “Leyes Habilitantes”, que tenían como fin iniciar un extenso programa de reforma agraria y de nacionalización de los activos de la industria del petróleo. La aprobación de estas leyes se hizo de forma discrecional, gracias a que la Asamblea Nacional, controlada por Chávez, habilitó al Presidente para que pudiese gobernar por decreto. Estos hechos provocaron la ira de los sectores opositores que se organizaron bajo el mando de

1 Fuente: CEPAL

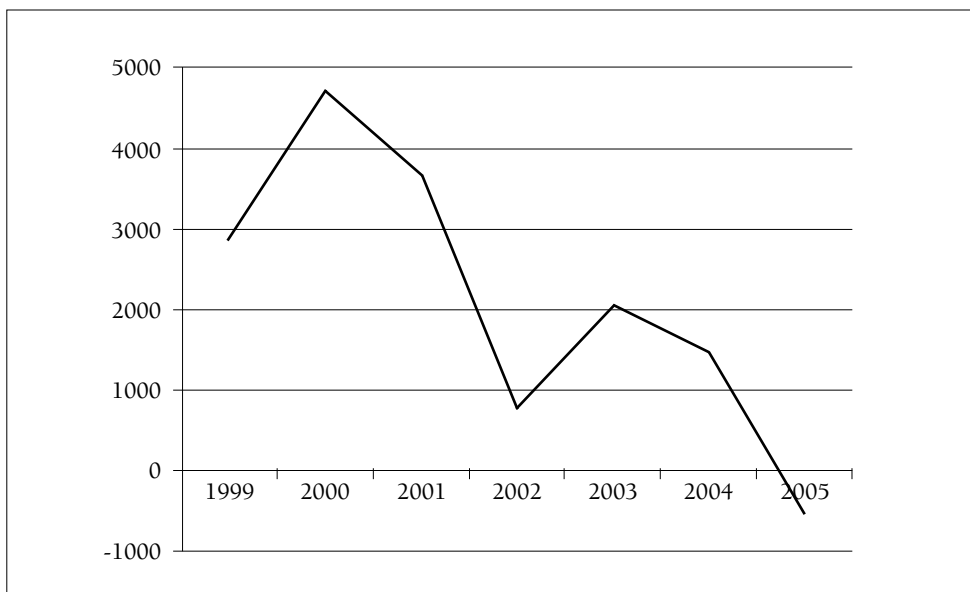
dos organizaciones: Fedecámaras (la principal federación gremial del país) y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (la central sindical más tradicional de Venezuela, que se oponía a Chávez). Durante el primer trimestre de 2002, tanto los opositores como el movimiento oficialista convocaron a multitudinarias marchas, las cuales aumentaron la polarización política.

Finalmente, el 11 de abril de 2002, un día en que había convocadas marchas opositoras y oficialistas, se sucedieron los hechos que derivarían en la salida temporal de Chávez del poder. Sobre el detalle de lo sucedido aquel día no ahondaremos aquí, puesto que no es el objetivo de este artículo. Lo que si nos interesa resaltar son los efectos que tuvo el Golpe de Estado, en términos de estabilidad política e incertidumbre institucional. Lo primero que salta a la vista es que tras el 11 de abril, Chávez consolidó y legitimó su mando presidencial. Su espectacular regreso al poder y la humillante salida del Presidente interino Pedro Carmona, mostraron el poderío del chavismo y deslegitimó a la oposición, cuyas credenciales democráticas quedaron en duda. A partir de esa fecha, se instala la figura de Chávez como líder revolucionario, con la facultad y la voluntad de impulsar cambios radicales en el país.

Entre 2002 y 2005, Chávez enfrentaría aún más desafíos a su poder: en primer lugar, el paro de la estatal petrolera PDVSA hacia finales de 2002; y luego, el referéndum para la revocatoria de su mandato realizado en 2004. De ambos eventos salió triunfador: en el primero, pudo dismantelar a la plana mayor de PDVSA, ubicando a gente de su confianza en esta estratégica empresa productiva; y en el segundo, el electorado le dio un apoyo cercano al 60%. Para el chavismo, estos hechos fueron el combustible que aceleró el motor revolucionario, que trajo consigo la nacionalización de diversas empresas extranjeras y otras medidas contrarias a la iniciativa privada. Para la oposición, el referéndum fue la lápida de sus aspiraciones: en 2005 se abstuvieron de participar en las elecciones legislativas, lo que le entregó al chavismo el control total de la Asamblea Nacional.

Para los inversionistas extranjeros, los hechos de abril de 2002 también implicaron un punto de quiebre. A partir de allí, se dieron cuenta del poderío de Chávez y de las intenciones de su programa político, económico y social. Ello se demuestra con el brusco descenso de los flujos de IED en el periodo 2002-2005, que inclusive mostraron cifras negativas en algunos de esos

TABLA 1. **Flujos de IED en Venezuela, 1999-2005**



Fuente: CEPAL

años, tal como se observa en el siguiente gráfico: Tabla 1. Flujos de IED en Venezuela, 1999-2005
Fuente: CEPAL

En el gráfico se observa claramente como los hechos de abril del 2002 marcaron un antes y un después en cuanto al ambiente de negocios en Venezuela. Mientras que en el periodo 1999-2001, pese a que Chávez ya se encontraba en el poder, los inversionistas siguieron confiando en la capacidad institucional venezolana. A partir de 2002, la incertidumbre institucional llegó a niveles tan altos que los flujos de IED disminuyeron drásticamente, inclusive hasta el punto de retirar los capitales del país de forma masiva, situación que se observó durante el año 2005.

Honduras: el Golpe inesperado

Honduras es un país centroamericano, que a diferencia de sus vecinos, se ha caracterizado por tener una democracia relativamente estable desde 1982, cuando abandonó el poder el último gobernante militar y se promulgó una nueva Constitución. Así, mientras en Guatemala, Nicaragua y El Salvador se desataban violentas guerras civiles, en Honduras se contaba con un sistema político relativamente estable, donde existía una alternancia de poder entre los dos principales partidos del país: el Liberal (PLH) y el Nacional (PNH). Sin embargo, esta relativa estabilidad se vio afectada por el Golpe de Estado del 28 de junio de 2009.

En ese entonces Manuel Zelaya, Presidente en ejercicio desde el año 2006, sorprendió a la arena política hondureña al manifestar un acercamiento al bloque ideológico regional liderado por Hugo Chávez, ello pese a provenir del PLH, un partido de centro moderado. Este proceso estuvo marcado por la incorporación de Honduras en el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y en el Proyecto Petrocaribe, que se concretaron en 2008. Pero fue durante los primeros meses del 2009 que Zelaya parecía dar un giro definitivo hacia el movimiento de izquierda bolivariana, luego de que propusiera, entre otras medidas, realizar un plebiscito que reformara la Constitución para permitir la reelección presidencial. Un plebiscito se realizaría el 28 de junio de 2009, en donde se determinaría la

inclusión de una “cuarta urna” en las elecciones generales de noviembre. Sin embargo, ello nunca ocurrió, ya que durante la madrugada de aquel día, Zelaya fue tomado detenido por efectivos militares, cumpliendo una supuesta orden dada por el poder judicial hondureño, que había declarado ilegal la consulta y acusado al Presidente de violentar la Constitución.

Los hechos que sucedieron a la detención de Zelaya causaron un estallido de descontento social y violencia, lo que se sumó a un gran desorden institucional. Apenas Zelaya salió del país rumbo a Costa Rica, el Congreso nombró al Presidente del Senado Roberto Micheletti como nuevo Presidente de Honduras, luego que supuestamente Zelaya había enviado una carta de renuncia, algo que hasta hoy no se ha comprobado. El nuevo mandatario debió enfrentar el desorden doméstico y la condena de la comunidad internacional, que calificó de forma casi unánime a su gobierno como ilegítimo.

Las consecuencias de la crisis política hondureña en la IED fueron inmediatas: a un mes del Golpe de Estado el rubro de la construcción cayó en un 50%, y el comercio disminuyó un 11% y siguió cayendo hacia fines de año. Adicionalmente, si bien el PIB había descendido durante el año 2008 producto de la crisis *subprime*, luego del Golpe se presenció la caída más drástica del PIB que se haya presenciado en la historia reciente hondureña.

Consideraciones finales

El “autogolpe” y la crisis política de Fujimori, el Golpe de Estado en Venezuela y en Honduras los años 2002 y 2009 respectivamente son claros ejemplos de la relación recíproca entre incertidumbre institucional y estabilidad política. En el caso de Perú y Venezuela, se pudo evidenciar que ambientes políticamente inestables caracterizados por un Golpe de Estado y por el surgimiento de figuras presidenciales autoritarias, personalistas y autoritarias que no cuentan con contrapesos para su accionar generan gran incertidumbre institucional, en cuanto las “reglas del juego” para hacer inversiones no reside en un cuerpo legal, sino que reside en la voluntad política del

líder y de su gabinete. En ambos casos esto se vio reflejado en la corrupción imperante y en la promulgación de leyes discrecionales, lo que es particularmente evidente en el caso venezolano. Es importante señalar que ambos casos indican que la existencia previa de una institucionalidad débil deja espacios para la inestabilidad política, ya que facilita las acciones fuera de la ley y del Estado de Derecho. De esta manera, en estos casos existió una relación recíproca entre incertidumbre institucional e inestabilidad política que afectó negativamente la IED. Lo sucedido con el Golpe de Estado en Honduras

el año 2009 es, asimismo, evidencia de la relación bidireccional entre incertidumbre institucional y estabilidad política: en este caso, la crisis política paralizó el país, lo que conllevó a una incertidumbre en cómo funcionarían las instituciones, hecho que desencadenó una disminución en la entrada de capitales y una cautela en el funcionamiento de las empresas extranjeras, lo que tuvo un afecto adverso en sus retornos. Al igual que en los casos anteriores, todo esto no habría sido posible sin la existencia de instituciones débiles, y, en particular, una pugna de poder entre las elites políticas.

PRESIONES SOCIALES: UN POTENCIAL RIESGO PARA LOS NEGOCIOS EN AMÉRICA LATINA

Desarrollar un proyecto de inversión no es una tarea sencilla. Las empresas deben considerar uno a uno los aspectos que puedan convertirse en un potencial riesgo en el retorno de inversión esperado. Tradicionalmente, estos aspectos han estado asociados con aquellas condiciones económicas, financieras, tecnológicas o políticas que pueden tener la capacidad de generar pérdidas económicas para las empresas. Por tal motivo, parte fundamental en la evaluación de proyectos de inversión radica en la familiarización en temas del país como la estabilidad del gobierno, la volatilidad del crecimiento económico, la regulación en temas como salarios, contratación, protección a la inversión, los procedimientos de retorno de la inversión, los cambios en ciclos de producción, entre otros. La mayoría de las empresas, ya sea a través de sus unidades de estudios o por consultorías especializadas, realizan análisis rigurosos que permitan proyectar costos actuales y futuros que

puede traer consigo la volatilidad de estos temas, y de esta manera entregar una herramienta de información útil para los tomadores de decisiones de inversión.

Sin embargo, cada vez más, las unidades de análisis y consultorías han mostrado un mayor interés en áreas que anteriormente no se consideraban como parte fundamental de la evaluación, como lo son temáticas sociales, pero que han acarreado costos para las empresas y un potencial obstáculo para el éxito de un proyecto. En este contexto, aparecen los temas relacionados a riesgos provenientes de movimientos sociales y el descontento social generalizado en la población, que pueden convertirse en un riesgo por los costos económicos, pero también de tiempo de operación e incluso imagen corporativa. Estos hechos relacionados con las actitudes y actividades de la sociedad civil pueden ser catalizadores de pérdidas para la empresa y, por lo tanto, una nueva unidad de análisis, conocida como riesgo

social¹, que se suma a los tradicionalmente conocidos riesgo político, económico o financiero. Casos recientes en la región como la reubicación del proyecto de construcción de la termoeléctrica de Barrancones en Chile como resultado de presiones de la sociedad civil organizada, las movilizaciones y conflictos generados por la instalación de plantas de celulosa de la empresa UPM entre Uruguay y Argentina, o la suspensión de operaciones de la mina Marlin I en Guatemala son solo algunos referentes en los cuales se puede evidenciar el impacto que pueden generar la presión desde los movimientos sociales hacia los proyectos de inversión. En todos estos casos, las movilizaciones generaron presiones a la institucionalidad del país, y con ello cambios en las condiciones de interacción previamente establecidos entre gobiernos y empresas, y con ello, el aumento de la incertidumbre y desconfianza en las reglas del juego en los países donde decidieron realizar millonarias inversiones.

A continuación se desarrollarán ciertas condiciones que, de acuerdo a la reciente teoría del riesgo social, se requieren conocer y manejar para que las acciones de la sociedad civil se conviertan en catalizadores de impactos para las empresas. Se presentarán algunos casos de ejemplo de éxito de presiones sociales que cambiaron las reglas del juego en la inversión y, finalmente, futuras implicancias de la emergencia de nuevos mecanismos de movilización y presión de los movimientos sociales a través de las nuevas tecnologías, que han cambiado el escenario de movilización de la sociedad civil.

El camino hacia la presión social

En la dinámica de inversión y operación de las empresas existen principalmente tres actores involucrados: las empresas, los gobiernos y la sociedad civil². Existen diferentes procesos de interacción entre cada uno de ellos, con funcio-

nes específicas, las cuales, de acuerdo al nivel de influencia puede generar presiones de un actor a otro, desencadenando posibles conflictos en el sistema de relaciones.

La relación de riesgo de las empresas con el gobierno se encuentra principalmente determinado por dos temas. El primero corresponde al grado de estabilidad política que enfrenta el país como la posibilidad de cambios de gobierno, la polarización ideológica, y el régimen político, entre otros, los cuales pueden generar cambios en aspectos estructurales del país. El segundo tema está determinado por las políticas públicas que analizan el escenario regulatorio, estableciendo las reglas del juego de operación de una empresa. Por otro lado, la relación de riesgo entre las empresas y la sociedad civil es un poco más compleja y particular. Existe una relación directa por su uso como recurso para sus actividades, es decir mano de obra. Además, esta relación se encuentra marcada por lo que se ha denominado como responsabilidad social empresarial, lo que implica el establecimiento de patrones de comportamientos responsables con el medio, es decir aspectos como calidad de vida, medio ambiente, condiciones laborales, respeto por derechos humanos, entre otros.

La pregunta que surge con respecto a esta última relación es: ¿Cuáles con las condiciones que se requieren para que la relación entre sociedad civil y empresa puedan transformarse en un potencial riesgo? La respuesta ha sido motivo de análisis de la literatura de los negocios internacionales, la cual es relativamente reciente.

Cuando se habla de sociedad civil, se consideran grupos organizados que buscan representar intereses de la sociedad, como pueden ser organizaciones voluntarias con o sin ánimo de lucro, redes de activismo social, político, comunitario, grupos de interés, entre otros, los cuales han sido denominados como *stakeholders* corporativos, quienes tendrían el poder de dirigir la atención hacia las empresas por el impacto de sus actividades. Cada vez más, las empresas han estado marca-

1 Este concepto ha sido desarrollado principalmente por autores como Beth Kytle, Beth Jenkins y Tamara Bekefi, en el marco de la iniciativa de responsabilidad social corporativa realizada por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard.

2 Esta distribución es planteada por Beth Kytle y John Gerard Ruggie en: "Corporate Social Responsibility as Risk Management. A Model for Multinationals". *Working Paper 10*. John F. Kennedy. School of Government. 2005.

das por la presión de estos grupos para actuar con responsabilidad y ante resultados adversos a los esperados por la sociedad civil, han desarrollado mecanismos que buscan de alguna manera afectar la operación y, lograr con ello cambios de acuerdo a los intereses de cada grupo.

Lo que aquí se plantea es que, si bien temas asociados a un problema específico relacionado con el bienestar humano son catalizadores de riesgo social, el verdadero riesgo lo genera el comportamiento de los *stakeholders*, quienes cuentan con el potencial de transformar el tema social en un riesgo. La presencia de conflicto o no dependerá en gran parte del desarrollo, evolución y poder de dichos actores.

Por ejemplo, una empresa que utiliza recursos hídricos en el país para su operación y cuyo nivel de contaminación se considera como alto, puede ser víctima de presiones por parte de organizaciones que buscarán impedir su normal funcionamiento. Esto dependerá del grado de cohesión de dichas organizaciones, la agilidad de comunicación, la posibilidad de penetrar en esferas de influencia, la confianza que tiene la sociedad de dichas organizaciones, entre otros. Sin embargo, esta empresa puede operar en otro país con las mismas condiciones e impacto y, sin no obstante, existir un normal funcionamiento y no se presente el tema de contaminación como un riesgo para la inversión. La diferencia aquí, estaría en el análisis de los *stakeholders* que rodean el problema.

Bekefi, Jenskim y Kyle (2006) son algunos de los investigadores quienes han identificado cuatro componentes para tener en cuenta para que se genere el riesgo social y con ello la presión.

Primero, se debe contar con la existencia de un *tema de conflicto* detrás de la operación de una empresa. Según los autores, este tema puede aparecer ya sea porque la empresa está contribuyendo al problema, o porque la empresa es percibida como un problema por operar en un sector en donde ya existe alguno. En el primer caso, por ejemplo, una empresa que para su operación hace uso de recursos naturales y dicha operación genera un deterioro o degradación como efecto directo o indirecto, está contribuyendo a un problema. El segundo caso se presenta, cuando, por ejemplo, puede existir un área donde *a priori* hay

un debate acerca del abuso de derechos humanos y una empresa ingresa, se inserta en dicha problemática y puede ser involucrada por esas condiciones.

El segundo componente es la presencia de *stakeholders*, es decir, organizaciones de la sociedad civil para las cuales el tema es de interés, y poseen mecanismos de influencia ante determinadas circunstancias.

Tercero, debe existir una *percepción con respecto al tema*. Esta percepción está determinada por el grado de información que poseen de las acciones o resultados de impacto de las actividades de las empresas respecto de él.

Finalmente, para que dichas percepciones se conviertan en hechos de acción, se requieren *medios o recursos de movilización*, a través de los cuales actúan quienes se sienten afectados por las operaciones de las empresas. Aquí se está ante la presencia de mecanismos de comunicación y divulgación pública, acciones de activismo o manifestaciones, entre otros, que finalmente evidencian el grado de descontento frente al tema y que son la expresión de presión.

Estos cuatro componentes son los aspectos que generan la emergencia del riesgo social, y son los que pueden generar los potenciales efectos adversos por los costos que pueden asumir a nivel económico, reputación, retrasos en los plazos del proyecto, cambios en las reglas del juego, exposición a acciones legales e incluso el abandono o cierre de proyectos.

La relevancia que hoy en día presentan estos riesgos radica en que cada vez han mostrado poseer una mayor fuerza, debido a la influencia de los *stakeholders* en la sociedad, ya no solo para sensibilizar a cerca de un tema, sino para reaccionar activamente ante diversos eventos. Además, la evolución de las tecnologías de información, como se evidenciará más adelante, también ha sido un recurso novedoso de apoyo que ha provisto de mayor agilidad en las comunicaciones e incluso facilitar la conversión de un tema local en uno global.

Aspectos como los derechos humanos, la calidad de las condiciones laborales, la degradación del medioambiente son solo algunos ejemplos de temas que actualmente dominan la acción de la sociedad civil contra las empresas. Sin embargo,

cada vez más, esta gama de temas, actores, percepciones y mecanismos se diversifica, generando un ambiente cada vez más complejo en forma y contenido.

El riesgo es real

En los últimos años, la región no ha estado exenta de hechos en los cuales organizaciones de la sociedad civil han logrado acciones exitosas a través de cambios trascendentales, ya sean de regulación e incluso en la paralización de operaciones. En algunos casos, como podremos ver a continuación, pese a que las condiciones económicas, políticas y financieras, –temas fundamentales de los tradicionales análisis de riesgo–, preveían un ambiente estable, la acción de grupos organizados de la sociedad civil se convirtió en el verdadero obstáculo para el desarrollo de las operaciones.

El caso más reciente y que ha generado gran interés, corresponde al proyecto de construcción de la central termoeléctrica en Chile de la empresa franco-belga *Suez Energy*, la cual consideraba una inversión de US\$1.100 millones. Se proyectaba la ubicación del proyecto en el sector de Barrancones, el cual se encontraba a 25 kilómetros del Santuario de la Naturaleza Punta de Choros. En el mes de agosto de 2010, el gobierno local, luego de la evaluación de las condiciones solicitadas y con todos los permisos adquiridos por parte de la empresa, aprobó el proyecto y se dio vía libre a su construcción.

Es en ese preciso momento donde surge lo que anteriormente describíamos como un tema de conflicto detrás de la operación de la empresa. En este caso, se consideraba que un proyecto de estas características traía consigo un fuerte impacto ambiental, considerando que su ubicación estaba en una de las zonas de reserva marina más importante del país, lo cual generaría un daño irreparable a la biodiversidad de la zona.

Aparecen entonces los *stakeholders*, quienes inician el proceso de activar organizaciones cuyo interés radicaba el medio ambiente. Instituciones como Oceana, el Movimiento de Defensa del Medio Ambiente, Greenpeace, entre otras, hacen presencia como actores que coordinan acciones

de presión. Parte así el proceso de divulgación y sensibilización para generar en la sociedad una percepción del tema. Se activan mecanismos de información del impacto ambiental que podría traer la construcción de la termoeléctrica, presentando a la luz pública documentos que incluso en el país era desconocida. Logran de esta manera levantar dicho tema en la esfera pública, y con ello la emergencia de relaciones conflictivas entre los tres actores: empresa, gobierno de Chile y sociedad civil.

En menos de una semana, los *stakeholders* logran hacer llamados a realizar manifestaciones públicas, boicots y activismo, mediante mecanismos de tecnología de comunicación. *Facebook*, *Twitter* y *YouTube*, las principales redes de contacto en internet, se llenan de grupos para protestar contra el proyecto. Convocan cerca de 2.000 personas en Santiago de Chile y otros cientos en las principales ciudades del país: La Serena, Valparaíso y Concepción. El objetivo era presionar al Gobierno para detener la construcción.

Varios actores de influencia social se unen al movimiento. Actores, estudiantes, académicos, ONG, políticos de oposición al Gobierno se reúnen para participar en la protesta, firma de peticiones, grabación de videos de impacto ambiental, entre otros mecanismos que generaron una presión tal, que lograron obligar al Ejecutivo, en este caso, el Presidente Sebastián Piñera, a intervenir en la decisión de aprobación de la central y dar marcha atrás al proyecto.

El resultado: un proyecto de inversión en el que las presiones sociales lograron, a través del Ejecutivo, la solicitud a *Suez Energy* del traslado físico de la termoeléctrica, pese a que habían incurrido en gastos de factibilidad, instalación e impacto, lo que generó pérdidas para la empresa no solo económicas, sino también de reputación, al ser expuestas a nivel nacional e internacional como una empresa cuyas actividades primaron sobre el impacto que podían generar. Finalmente, pese a la solicitud de reubicación, la empresa decide no realizar el proyecto por el momento en el país.

Este evento se ha convertido en un hito en la región, debido a que refleja plenamente el proceso de riesgo social que en la primera parte del artículo se detalló. Allí se presentan uno a uno los componentes que conforman el riesgo y evi-

dencia un resultado poco favorable para el país, al realizar cambios en las reglas del juego y, por ende, aumentar la desconfianza en la institucionalidad.

Este caso es el más reciente en la región, pero no el único. Existen otros casos emblemáticos, como el conflicto de la construcción de la central de pasta de celulosa, perteneciente a la empresa finlandesa UPM, ubicada en territorios limítrofes de Uruguay y Argentina. Este proyecto movilizó a los *stakeholders* de manera similar al caso de Chile ante la degradación del medioambiente. El poder de convocatoria de las organizaciones sociales fue tan fuerte, que logró reunir a cerca de 40.000 personas en el puente internacional General San Martín, realizar actividades de bloqueo de vías, firmas de peticiones, convocatoria a la comunidad internacional a intervenir, lo cual obligó a los gobiernos de ambos países a vincularse en el problema. Incluso, la presión social llevó a un litigio internacional en la Corte Internacional de La Haya. Hoy en día la empresa, además de ver en varias ocasiones paralizada su actividad, miles de pérdidas de económicas, una degradación de su imagen, ha tenido que facilitar rigurosos monitoreos de sus actividades y controles ambientales.

Tampoco se puede dejar a un lado el caso de la empresa canadiense Goldcorp Inc. En agosto de 2010 tuvieron que detener las actividades mineras en Marlin I en Guatemala. Esto ocurrió como éxito de las presiones de las organizaciones sociales que activaron manifestaciones, llamando la atención del tema de contaminación y abuso de derechos humanos por parte de empresas en Guatemala.

En República Dominicana se conoce el caso de la llamada victoria de Los Haitenses, donde la población logró generar presión social y un llamado a la comunidad internacional para detener el proyecto de instalación de una planta productora de cemento Portland y explotación de recursos en la región de Los Haitenses, uno de los sumideros de aguas superficiales más importantes del mundo. Este hecho ocurrió pese a que las entidades encargadas de la regulación en el país emitieron todas las licencias ambientales correspondientes para su construcción. La comunicación efectiva entre los grupos ambienta-

listas generaron una tensión y presión hacia las autoridades del país, pudieron atraer la mirada internacional y junto con la Organización de las Naciones Unidas, se logró ordenar la paralización del proyecto.

Estos casos permiten evidenciar como el riesgo social existe, hace parte del día a día de las operaciones de las empresas y se convierte en un punto indispensable de análisis a considerar para la toma de decisiones de inversión de proyectos en un país. Dan evidencia de la existencia de ciertos componentes, comportamientos y mecanismos ante los cuales se debe tener precaución. Es más, tal y como se establecerá a continuación, la emergencia del riesgo social en la escena de los riesgos para las empresas ha estado de la mano con la evolución de los mecanismos tradicionales de presión, ahora apoyados con las tecnologías de comunicación. Lo anterior, ha traído consigo una nueva etapa para los movimientos sociales, mayor relevancia en la esfera pública y nuevo poder de convocatoria, más ágil y masivo.

Tecnologías de comunicación, la nueva herramienta para los riesgos sociales

A través de todo el artículo hemos podido observar como las presiones sociales se encuentran apoyadas por diferentes mecanismos de presión. Las movilizaciones, paros, bloqueos de vías, entre otros, no necesariamente son un fenómeno nuevo en la región. Por el contrario, por años hemos escuchado en varios países movilizaciones realizadas por grupos sindicalistas, ambientalistas, defensa de género, indígenas, entre otros. Por lo tanto, la cultura de la protesta en América Latina hace parte de una idiosincrasia, como herramienta de la sociedad civil para poder plasmar la insatisfacción, disconformidad, apatía o desafección sobre determinado tema.

Lo que en los últimos años ha atraído nuevamente la atención a este tipo de mecanismos, radica en los nuevos instrumentos que han utilizado para llamar la atención, convocar y realizar procesos de activismo.

En la hoy llamada era global de las comunicaciones, hemos asistido al avance en los procesos de comunicación que han permitido agilizar los procesos, superar barreras de espacio y aumentar el nivel de acceso a la información de la población. Herramientas web tales como el *e-mail*, los *blogs*, foros virtuales, etc., han permitido crear espacios para intercambiar ideas, generar debates y realizar actividades. Aparecen también las redes sociales como *Facebook*, *Twitter* o *YouTube* que han desarrollado formas de conexión entre personas con similares intereses, y una interacción horizontal entre personas de diferentes instituciones.

El grupo creado para sensibilizar del problema ocurrido en Chile por la termoeléctrica contó con el seguimiento de 79.411 personas en *Facebook*. Allí se publicaron documentos de interés, fotos, y se generaron foros de discusión. El video realizado para *YouTube*, con la participación de reconocidas personalidades chilenas, lleva más de 190.000 reproducciones. La comunidad virtual de *Twitter* en Chile logró convertir la palabra termoeléctrica en un tema de conversación mundial (más conocido como *world trending topic*) y Punta de Choros como el tema más importante de conversación en el país (*local trending topic*). La búsqueda de grupos contra las papeleras en Argentina y Uruguay fácilmente convocan más de 10.000 personas, y así podríamos seguir con un sinnúmero de espacios en la red que involucran la relación sociedad civil y empresa.

Todas estas herramientas han colaborado a la evolución de las movilizaciones sociales, debido al empoderamiento que han tenido los *stakeholders* de dichos mecanismos para obtener resultados de presión. Si anteriormente poner un tema en la esfera pública y generar una percepción implicaba mecanismos como la correspondencia física, divulgación de volantes, la realización de eventos, la solicitud de permisos para el uso de medios tradicionales de comunicación, como la televisión o prensa, hoy en día este proceso es más ágil y sencillo. Basta con establecer una planeación de acción en redes virtuales contando con espacios a los que acceden millones de personas en tiempo real para activar el proceso de presión.

Hoy es difícil encontrar instituciones públicas, personalidades políticas, académicos, organizaciones internacionales, etc., que no se encuentren vinculadas a estas redes, lo que hace de estos recursos un mecanismo potente para acceder de manera horizontal a la comunicación entre las personas.

Posiblemente la evolución de estos mecanismos virtuales son los que han permitido la emergencia nuevamente de los grupos sociales en la escena pública. Tal vez era la herramienta que hacía falta para empoderar los movimientos sociales frente a un tema, poder generar la percepción, convocar los *stakeholders* y realizar acciones específicas que permitan actuar en determinado momento.

Consideraciones finales

Como se ha podido observar a través del artículo, a los ya conocidos riesgos políticos, económicos y financieros en los negocios, una nueva dimensión de análisis denominada como riesgo social emerge y se convierte en una parte importante que debe considerarse en la toma de decisiones de negocios. Este tipo de riesgo es parte de los condicionantes que pueden impactar en los costos que deben incurrir las empresas como resultado de sus operaciones.

Estos riesgos denominados como sociales comprenden una dinámica específica, en donde las empresas se ven involucradas en relaciones de presión con la sociedad civil. Existen componentes necesarios como un tema, un grupo de interés por el tema, una percepción construida acerca de la problemática y, finalmente, mecanismos de acción para generar presión, que si son bien analizados, podrían permitir establecer parámetros de comportamientos sociales que las empresas pueden prever en su toma de decisión. También asistimos a un momento en el cual estos hechos se presentan de forma más frecuente, debido a la emergencia de un nuevo empoderamiento de los temas por parte de grupos organizados de la sociedad civil y también por los nuevos mecanismos de movilización que las nuevas tecnologías han traído consigo para poder apoyar estas actividades.

Este punto no es menor. Pese a que las actitu-

des de presión por parte de la sociedad civil han existido como parte de la cultura en la región, su nivel de influencia y posibilidad de expansión se han reactivado con los nuevos instrumentos que cuentan. Es importante realizar un seguimiento de cómo actualmente han cambiado los comportamientos de estos grupos y la posibilidad de acceso directo a mayores esferas de influencia para poder cambiar reglas del juego en un país.

Finalmente, un punto que queda aún por establecer en la evolución de los riesgos sociales para los negocios es el cómo dichos riesgos se pueden transformar en costos para las empresas. Es decir, como cada ítem o componente puede ser transformado en costos económicos y como podría evaluar la empresa aquellos costos que no necesariamente se traducen en temas monetarios como puede ser su imagen corporativa.

DANIEL LEIVA GARCÉS

M.A. en Economía,
ILADES-Georgetown, e
investigador del proyecto
Fondef-CEIUC.

SEÑALES ECONÓMICAS: MINIMIZANDO LA INCERTIDUMBRE

Usualmente se observan noticias tales como una mejora en el optimismo de las personas sobre la economía; que las expectativas de las personas no fueron satisfechas por algún cambio en promesas futuras realizadas por alguna entidad económica seria, o políticas que las instituciones realizaron con tal de atraer la confianza de las personas e instituciones, etc.

Por ejemplo, la señal de una mejora futura de algún indicador que afecte a la economía hace que las instituciones de un país tengan expectativas y con ello realicen acciones que conlleven a una mejora interna.

El punto central de este artículo recae en la importancia de las señales económicas efectuadas, tanto para la Inversión Extranjera Directa (IED) de las empresas como para los agentes de la economía, haciendo hincapié en la incertidumbre que generan estas señales cuando no se realizan. Este punto es central para las instituciones (como también las personas), ya que estas comienzan a generar desconfianza en las señales que emiten las entidades principales económicas de un país.

Para comenzar, mencionaremos que la mayoría de los estudios teóricos sobre la IED no incluyen la importancia de las diferentes maneras que tiene la incertidumbre en pronunciarse en estas materias actualmente, salvo quienes modelan la incertidumbre a través de movimientos brownianos (aleatorios), tales como Aizanman y Marion (1993, 2004), Bucklet y Tse (1996), Clark (2003), entre otros; como lo señala el estudio del arte realizado por el Proyecto Fondef-CEIUC. Por ejemplo, Chen y Funke (2007) consideran a una firma como un portafolio de acciones, donde la idea general de inversión puede ser igual a la compra de una opción financiera de compra, en la que el inversor paga un precio para obtener el derecho a comprar un activo a un precio determinado por algún tiempo. Asimismo, la empresa paga un precio que otorga un derecho de hacer uso del capital, ahora y en el futuro que corresponde al retorno del activo. Luego, el cálculo de la rentabilidad de un proyecto no podría ser realizado con la regla del valor presente en los flujos futuros esperados de la operación, sino que debe

considerar características de la decisión de inversión tales como si existe incertidumbre sobre los pagos futuros de la inversión; si la inversión no es una decisión del tipo “ahora o nunca” o si la inversión es, al menos, parcialmente reversible. Nos concentraremos en la incertidumbre sobre los pagos futuros.

Entonces, la incertidumbre puede provenir tanto del proyecto mismo, como de factores que afecten al lugar donde la inversión toma lugar e incluso más, cuando los pagos futuros se ven afectado por señales que no son realizadas por entidades externas a la inversión. Es así como conceptos como incertidumbre institucional empiezan a tener renombre y una importancia considerable al momento de la decisión de una entidad en poner recursos en empresas que componen la situación financiera de un país. Cabe señalar que este concepto está muy relacionado con el de inestabilidad política, el cual tiene particular importancia en materias de decisión de inversión. Políticas en la misma dirección a la inversión aumentan las utilidades esperadas, pero también pueden aumentar la incertidumbre si los inversionistas creen que estas reformas pueden ser eliminadas. Es por esto que al momento de que una entidad inversora prepara su cartera de inversiones, no debe olvidar que existen factores que van más allá de su naturaleza como matriz de evaluación de las posibles inversiones a realizar en un determinado momento. Se debe tener claro que existen factores políticos, sociales, culturales y ambientales que pueden hacer que la acción de inversión no se realice. Es por esto que en el presente artículo se querrá analizar el efecto que tienen las noticias (señales) que no se cumplen una vez que la decisión de inversión ya se realizó.

Falta de credibilidad y expectativas no cumplidas

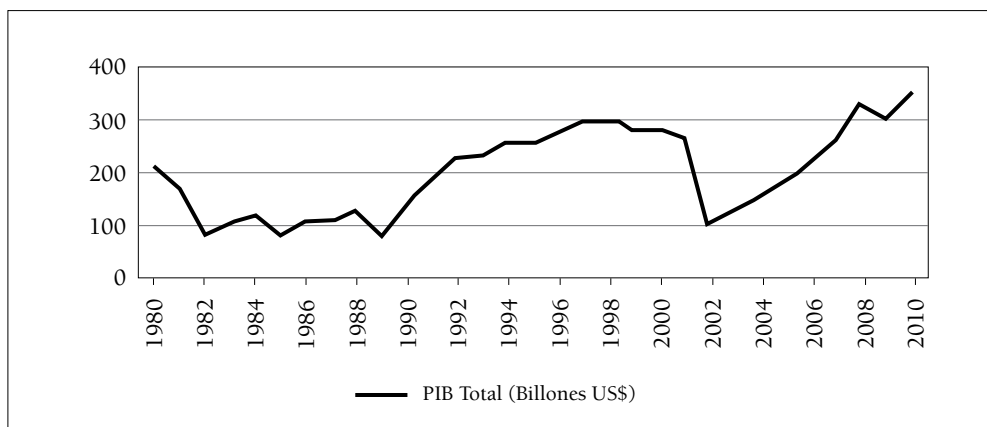
El año 2010, ya saliendo de la crisis subprime, el economista de la Universidad de Maryland Carlos Végh señaló que EE.UU. perderá credibilidad ante los demás países debido a la decisión del actual gobierno de emitir dinero para pagar

la deuda pública (Bonos del Tesoro). Señala que “el FMI (Fondo Monetario Internacional), en otras épocas, decía no hagas esto, pero ahora lo está haciendo... es como que en el caso de aquel padre que aconseja a su hijo sobre ciertos actos que al final termina haciendo frente a él y eso afectará en algún momento su credibilidad, porque le quita toda autoridad moral para aconsejar posteriormente”¹. En este caso la iniciativa hace disminuir la inversión de ciertos países por la incertidumbre en la que cae el FMI en particular, a pesar de lo que señalen algunos autores, como que FMI no es EE.UU.

Por otro lado, el caso de la crisis de Argentina en 2001, la explicación viene dada por las políticas fiscales que fueron inconsistentes con el tipo de cambio fijo y que las características del régimen cambiario indujeron una sobrevaluación de la moneda local. Eso sí, a estas explicaciones les falta un componente clave: las expectativas. Estas fueron siempre heterogéneas, es decir, un incremento permanente en el nivel de ingreso real y en el precio en dólares de los bienes domésticos, incluso la inversión estaba creciendo considerablemente. Desde los noventa, las expectativas de las personas se fueron adaptando a la nueva tendencia de crecimiento que adoptó la República Argentina, el rol del sistema monetario de convertibilidad fue más allá de su función de ancla nominal, entonces las instituciones gubernamentales hicieron más y más promesas que hacían creer a la gente que la economía local se podría mantener en ese crecimiento real dentro de este marco de convertibilidad. Es conocida la promesa del gobierno de que “un peso es igual a un dólar”. Se dolarizaron los bonos que serían pagados; las empresas de servicios públicos privatizadas fijarían sus precios en dólares; los bancos prometieron devolver los depósitos en la moneda americana; entre otros. Recordemos que la etapa pre-crisis va generalmente de la mano con un fuerte *output*, empleo, consumo e inversión, mientras hay una debilidad económica sustancial en la caída posteriormente como lo que ocurrió en el caso analizado. El sistema funcionó al principio de la expansión, tanto así que llegó a resistir frente a perturbaciones financieras. Pero

1 Seminario: Periodismo económico en los Estados Unidos. *World Learning*, 2010.

GRÁFICO 1



Fuente: Datos FMI

estas promesas que eran para siempre, en realidad eran contingentes a la creación de continuos aumentos de productividad, buen escenario internacional de exportación, políticas fiscales consistentes y voluntad de creación de suficiente crédito extranjero. Luego, llegó lo peor; las proyecciones y señales que se habían hecho sobre los ingresos futuros se vieron perjudicadas, ya que la economía Argentina no estaba preparada para hacer ajustes significativos en el valor de la divisa de sus gastos e ingresos sin afectar todo el marco contractual. En los ochenta se consideraba que cuando las expectativas eran erróneas, se producían grandes oscilaciones en el gasto agregado y en la actividad real; en este caso, en los noventa, los incentivos y oportunidades cambiaron sustancialmente en periodos de corto plazo en Argentina, produciendo un problema más general al proyectar la tendencia de crecimiento de los ingresos, cuyas proyecciones se dan a conocer a las personas y a las instituciones a través de las noticias que emitían, causando así gran incertidumbre en el país. Los agentes confiaban en lo que estimaban: una economía con una dotación de recursos considerables, teniendo en cuenta el cambio en las políticas económicas y la solución momentánea de la alta inflación en los noventa. Esto incitaría a los residentes del país en cuestión a aumentar su nivel de gasto, condicional al aumento productivo del momento. Además, el nivel de ingreso podía ser mantenido en dólares. Toda esta gama de buenas noticias daba a la gente una muy buena perspectiva de la situación

actual del país y una tendencia favorable. Sin embargo, todo este mundo de buenas noticias era muy vulnerable al entorno macroeconómico, que presionaba a aumentos del tipo de cambio real. En los momentos finales de la convertibilidad se empezó a dudar sobre la solvencia de los distintos actores de la economía, es decir, desde gobierno y bancos hasta individuos y firmas. Posteriormente, hecho que no se cumplieron las expectativas y mucho menos las señales que se habían dado sobre el futuro económico del país, el sistema financiero colapsó y también llevó a la banca rota al gobierno de turno. Como lo vemos en el gráfico 1, el PIB total (que puede ser tomado como una medida de bienestar) disminuyó considerablemente entre los años 2001 y 2002.

Hacer las cosas bien

Tanto en el ejemplo de EE.UU. como el de Argentina, claro que en diferentes magnitudes, la generación de incertidumbre por el no cumplimiento de promesas o políticas efectuadas es evidente. La clave está en cómo el comportamiento de los agentes económicos reaccionan ante “faltas de promesas” realizadas por las instituciones económicas. Cabe señalar que en la economía se hace el supuesto de que los agentes económicos se comportan de manera racional, entonces, ¿será que este comportamiento es parte de un aprendizaje racional para la formación de expectativas de los agentes que incluye la no credibilidad?

O más bien, ¿es responsabilidad de las instituciones, encargadas de emitir estas señales, estar preparadas para minimizar la incertidumbre con tal de no destruir las expectativas de los agentes económicos? Sin duda, una combinación de ambas preguntas será lo óptimo. Por un lado, es deber del inversionista el estudio prolijo, interno (micro) y externo (macro) de la locación de la inversión. Por otro lado, y casi de perogrullo, las instituciones encargadas de emitir las señales económicas deben estudiar bien sus emisiones, ya que malas señales implican malas acciones.

Por el lado de la inversión, los inversionistas al ser parte de la economía, se ven obligados a seguir su “intuición” como también las señales que emitan las instituciones a modo de semáforo para invertir su capital de manera eficiente. Por lo tanto, la calidad de las señales está directamente relacionada con la inversión de manera que si estas vienen acompañadas con un alto nivel de expectativas que se cumplen, ésta será la adecuada y garantizará un mayor crecimiento en el país de origen. Eso sí, el garantizar las expectativas es una tarea en la cual las instituciones debiesen trabajar arduamente para lograrlas.

Por otra parte, para el inversionista la toma de decisiones es un trabajo en el cual debe de hacerse minuciosamente, ya que en momentos de recesión, factores como la volatilidad y el contexto de incertidumbre, muchas veces no son muy anticipados, lo que provoca la pérdida de la rentabilidad en sus inversiones.

Conclusiones

En el presente artículo se desarrolló la idea del efecto de las señales económicas no efectuadas en el desarrollo de la economía, en el cual destacamos como una mala gestión por parte de las instituciones que determinan las políticas económicas de un país (lo que implica malas noticias o señales a los agentes económicos) van generando expectativas erróneas, tanto para las personas como para las empresas, lo que produce una falta de credibilidad a las emisoras de señales que no se efectúan.

En una economía de transición, observar cuáles serán los riesgos posibles es parte de la investigación de cada política a efectuarse, lo que va inmerso en la incertidumbre acerca del modelo, ya que en la práctica, estas señales surgen de modelos que no se conocen que se estiman económicamente. El punto está en que llegar al modelo adecuado es una tarea difícil en la cual, tanto los investigadores como los agentes económicos que realizan las decisiones de invertir cierto capital en algún país, muchas veces no cuentan con la técnica de estimación óptima, lo que implica un problema no menor.

Además, las políticas que siguen lo que señalamos anteriormente, “la estimación óptima”, no garantizan el éxito de que las expectativas se cumplan a cabalidad en relación a las señales que se emiten, ya que muchas veces hay factores exógenos que no permiten comprometer totalmente la señal.

Por lo tanto, para minimizar la incertidumbre que generan las expectativas no cumplidas, hacen falta *policy makers* con perspectiva temporal suficiente y autocontrol que les permita considerar la posibilidad de errar del modelo “preferido”.

Bibliografía

- Galiani, Sebastián; Heymann, Daniel y Tomassi, Mariano (2003). “Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad”, Serie de Estudios y Perspectivas CEPAL, 16.
- Christiano, Lawrence; Ilut, Cosmin; Motto, Roberto y Rostagno, Massimo (2008). “Monetary Policy and Shock Market Boom-Bust Cycles”
- Páginas web
<http://www.abc.com.py/nota/eeuu-economia-credibilidad/>
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>
<http://www.finanzas.com/noticias/fondos-inversion-planes-pensiones/2010-10-06/358314-volatilidad-incertidumbre-incitan-inversores-tomar.html>

CRISTIÁN MATURANA

Director del Departamento
Administrativo de la Dirección
General de Relaciones Económicas
Internacionales del Ministerio de
Relaciones Exteriores de Chile.

LAS EMPRESAS CHILENAS Y LA INVERSIÓN EN EL EXTERIOR: EL CASO EN PERÚ

Introducción

A partir de los años 90, el crecimiento de empresas chilenas las ha llevado, en su afán de ampliar su mercado, de diversificar sus riesgos y aumentar sus rentabilidades a comenzar un proceso muy agresivo de inversión en el exterior, que en los últimos años registra un crecimiento muy significativo, revelando además que la globalización de la economía chilena trasciende el ámbito del comercio de bienes y servicios. Dichas inversiones llegan a la suma de US\$ 56.789 millones, distribuidos en más de 70 países de América, Europa, Asia, Oceanía y África. Más de 900 empresas ejecutan en la actualidad un número superior a los 2.000 proyectos, concentrándose en cinco países un 87% de las inversiones materializadas a la fecha: Argentina (MMUS\$ 15.926), Brasil (MMUS\$ 11.412), Perú (MMUS\$ 9.999), Colombia (MMUS\$ 8.066), Estados Unidos (MMUS\$ 3.831). La creciente presencia de capi-

tales chilenos en el exterior se ha convertido en un componente relevante de las relaciones económicas de nuestro país con el mundo, en particular con los países de la región latinoamericana. Sin embargo, el camino de las empresas chilenas a convertirse en inversionistas en terceros mercados no ha estado exento de problemas, contradicciones y fracasos. Un importante desafío para ellas ha sido la asimilación de complejas experiencias de adaptación cultural en cada uno de los países donde se han instalado, en los cuales si bien existe, en general, una percepción local positiva de su gestión, valorándose sus aportes en la generación de empleo, en la transferencia de tecnologías y métodos de trabajo eficientes, también se deben considerar algunas percepciones negativas de las cuales han debido hacerse cargo. Lo anterior se puede ejemplificar en un número no despreciable de empresas que no tuvieron los resultados esperados en Argentina o los casos emblemáticos de Luchetti, Lan y Gildemeister en

el Perú, que dan muestra que este camino a convertirse en empresas de clase mundial requiere del análisis de lo que yo denomino las “variables de entorno” que no son necesariamente económicas, pero que su mala lectura, tienen impactos directos en los resultados de las compañías.

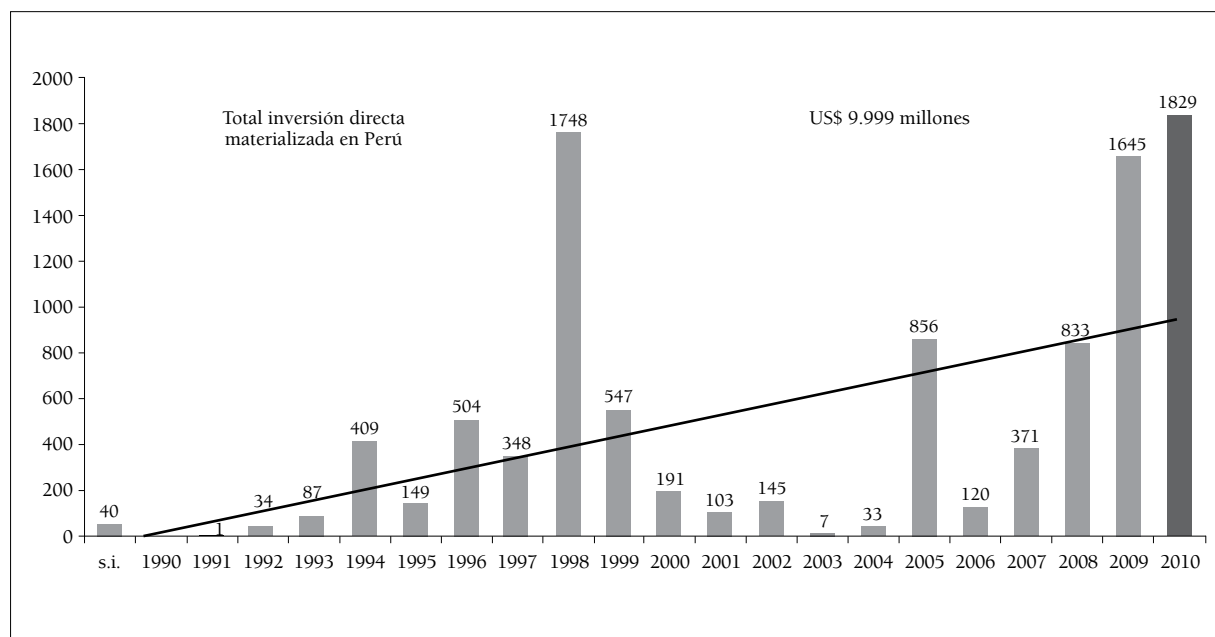
En mis 5 años de experiencia como agregado comercial de Chile en el Perú, no fueron pocas las veces que me toco recibir a empresarios o ejecutivos chilenos que, a pesar de escuchar atentamente lo que yo les podía entregar como vivencia de negocios estando ahí y del cómo realizar de mejor manera el “aterrizaje”, me decían: “Interesante lo que nos cuentas, pero no te preocupes, después de las reuniones que hemos tenido estos días, estamos convencidos que aquí nos va a ir espectacular, nos vamos a hacer ricos”. Seis u ocho meses después, al volver a encontrarnos, la mayoría de las veces reconocían que su arrogancia inicial les había pasado la cuenta y que moverse en un mercado nuevo es bastante más difícil de lo que imaginaban.

¿Qué es lo que hacía que empresarios exitosos, conocedores de su oferta y capaces de hacer casi a la perfección un análisis económico del mercado, con interés en exportar o invertir en un mercado cercano y, en teoría, similar al nuestro debieran masticar la cruda realidad de su “fracaso inicial”? En el siguiente artículo tratare de explicarles, según mi experiencia, esos pequeños factores que hacen la gran diferencia entre ser exitoso y no serlo.

Breve reseña de la inversión chilena en el Perú

El mercado peruano se ha consolidado como el tercer destino de las inversiones directas de capitales chilenos en el exterior. A diciembre de 2010, la inversión chilena materializada en ese país alcanza los US\$ 9.999 millones, lo que representa un 17,6% del total invertido en el exterior¹. Durante el año 2010, Perú fue el princi-

Perú: exportación de capitales chilenos al mundo
(1990-diciembre 2010, US\$ millones)



Fuente: DIRECON. Departamento de Inversiones en el Estado.

1 Para antecedentes sobre la metodología utilizada en la elaboración de este informe ver “La inversión directa de capitales chilenos en el mundo. 1990- diciembre 2010”. Depto de Inversiones en el Exterior. Santiago, enero 2011

pal receptor de inversión chilena directa con un monto de US\$ 1.829 millones. Esto refrenda la positiva tendencia que se aprecia a lo largo de todo el período y pone de manifiesto el atractivo que, para los inversionistas chilenos, representa el excelente clima de negocios e inversiones existente en el vecino país.

Servicios es el principal sector receptor de inversiones chilenas en el Perú, con un monto acumulado que asciende a US\$ 5.224 millones, o un 52,2% del total invertido. El comercio (retail) se mantiene como uno de los subsectores que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años, con una participación al interior del sector de un 41,5%, y un monto acumulado de US\$ 2.168 millones. El subsector de transporte también ha experimentado un gran avance, alcanzado a US\$ 1.611 millones y una participación de 30,8%.

En segundo lugar se encuentra el sector de energía, asociado principalmente a generación y distribución de electricidad. Las inversiones chilenas acumuladas en este sector se elevan a US\$ 3.014 millones, lo que representa el 30,1% del total de inversiones acumuladas en el vecino país. En tercer lugar, se ubica el sector industrial (elaboración de alimentos y bebidas, maderero, metalmecánica, entre otros), con un 16,3% de participación en las inversiones totales, o US\$ 1.630 millones de inversión.

Todo lo anterior muestra que, a pesar de los “ruidos” en la relación bilateral, el comercio ha tenido un camino muy prospero y las empresas chilenas han confiado de manera importante en el crecimiento del Perú y en los instrumentos que ambos Estados han generado para asegurar las “reglas del juego”².

Este importante impulso, que se refleja en las grandes cifras, tiene también una alta presencia de pequeñas y medianas empresas chilenas, proveedoras de los grandes conglomerados nacionales que se instalaron en el Perú, que decidieron tomar al Perú como su primera incursión de internacionalización, no siempre teniendo todas las herramientas de análisis para llevar adelante

esta decisión, pero con la seguridad que por la cercanía de nuestros países podrían hacerlo de buena manera.

El éxito que se desprende de las cifras anteriores en esencia debe a que las empresas chilenas, en su mayoría, han logrado sortear con éxito, de manera planificada o por suerte, los 3 ámbitos que, según mi visión, hacen exitoso un proceso de inversión en el exterior: contar con un plan de negocios, hacer una evaluación de la realidad sociocultural del país y las brechas con la realidad propia y el comportamiento de los ejecutivos en las empresas locales. En resumen, una especie de “*doing business*” ampliado o Premium que contempla todos los ámbitos de acción. Además, según mi experiencia, para el caso particular del Perú, se hace necesario agregar un cuarto que, si bien no es el más relevante, juega un rol no despreciable en los resultados: ser chileno haciendo negocios en el Perú.

En relación a los análisis de mercado y a un plan de negocios, existen expertos, metodologías y estudios que abarcan este tema de manera óptima y extensa. Además, según mi opinión, este ámbito es el que mejor conocen las empresas, ya que es el paso lógico y la información mínima para tomar una decisión comercial de esta envergadura, por lo que no me parece relevante verlo en detalle y más bien me centraré en los otros 3 que pueden ser menos conocidos pero igual de importantes.

Realidad sociocultural del país y las brechas con la realidad propia

Este ámbito, es el que pretende identificar y analizar los valores que caracterizan la orientación dominante de una cultura. Muchas veces esto se minimiza por pensar que al ser países “vecinos” implica ser iguales o muy parecidos, pero es, normalmente, el que genera mayores inconvenientes la construcción de una relación económica-comercial real y con raíces profundas. No pocas veces al inicio del proceso de internacionaliza-

2 Acuerdo de Complementación económica-ACE 38, Acuerdo de Libre Comercio, Convenio para evitar la doble tributación y Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones.

ción de las empresas chilenas se cometió el error de pensar que instalar la empresa en otro país cercano era como instalarla en alguna región de Chile en la que no se tenía presencia, sin analizar el contexto cultural, ni cuáles son las formas de generar las redes necesarias para tener éxito. Según mi punto de vista, el habernos creído los jaguares de Sudamérica nos llevo a olvidarnos que uno debe respetar necesariamente los códigos del dueño de casa cuando se es invitado, más aún si se tiene interés en entablar una relación permanente y fructífera.

Para entender a que me refiero con identificar los valores culturales, podemos analizar el caso del Perú y ver que la principal diferencia en el ámbito económico y comercial entre Chile y su vecino del norte es que para nosotros los negocios son “transaccionales” y para los peruanos son “relacionales”. Esto es que, para un ejecutivo o empresario chileno basta conocer el RUT de la empresa, si su producto cumple con las especificaciones, si tiene capacidad de cumplir con los volúmenes requeridos y la forma de pago para que se realice la transacción. En el caso del peruano requiere, por cultura, entablar una relación de confianza previa a la negociación para poder sentirse seguro y dispuesto a llevar adelante la transacción. Esto último hace que “los tiempos” de un negocio sean muy diferentes y las que las formas de tomar la decisión sean incluso a veces incompatibles.

En virtud de lo anterior, es importante que una empresa antes de iniciar un proceso comercial o de inversión, considere el instruirse acerca de la historia del país al cual se quiere llegar, de su cultura, de las diferencias entre sus niveles socioeconómicos y socioculturales, entender cómo se hacen los negocios y cuáles son los códigos y lenguajes de estos, quienes son los principales “stakeholders”, quienes son los líderes de opinión que pueden tener incidencia en las decisiones que puedan influir en la inversión. Sé que suena largo y tedioso, pero los resultados pueden ser notablemente diferentes si se consideran estas variables. Tampoco es necesario gastar grandes sumas de dinero para realizar todo esto, sino considerar las instancias que existen ya sea a través del Gobierno o de las asociaciones y cámaras binacionales que tienen, normalmente, esta

información a disposición de las empresas. Solo para ejemplificar, y en ningún caso con un afán promocional, la Oficina Comercial de Chile en el Perú cuenta con talleres específicos en los que se da un barniz a todos los puntos antes descritos y que es una buena instancia para hacer el “aterri-zaje” mucho más fácil.

Comportamiento de los ejecutivos en las empresas locales

Para el caso del Perú, el cual en los últimos 10 años ha tenido un desarrollo empresarial sin precedentes en su historia, el ser capaz de comprender el comportamiento de sus ejecutivos y la transformación que han tenido en esta última década, es un elemento clave para hacer negocios con ellos. Para ello es importante considerar actores de su comportamiento tales como estilo de negociación, formas de comunicación y liderazgo.

Según mi percepción, el ejecutivo peruano tiene aún una alta dependencia de las jerarquías, lo que hace más lenta la toma de decisiones, es más bien colectivista que individualista y no le acomodan las situaciones de conflicto. Requiere generar confianza para tomar de decisión de hacer negocios. Tiene una alta capacidad para tomar riesgos y manejar situaciones ambiguas. Es muy atento, amigable, impactante y expresivo. Le gusta ser cordial y respetuoso.

Su estilo de negociación se divide entre el denominado “evitación”, que quiere decir que trata de evitar situaciones de confrontación que amenacen los resultados y la “colaboración” que busca encontrar las mejores alternativas para ambas partes y construir relaciones de largo plazo. Respecto a su estilo de liderazgo es más bien paternalista y orientado a la tarea, se centra en el reconocimiento, las recompensas o sanción a sus subordinados para motivarles y orientarles a fin de alcanzar los objetivos establecidos.

Este análisis permite a las empresas que quieren hacer negocios en el Perú seleccionar de mejor manera los ejecutivos que puedan adaptarse a este perfil de ejecutivos con los que deberá interactuar y así propiciar una adaptación al medio mucho más fluida.

Ser chileno haciendo negocios en el Perú

En mi experiencia, si bien este ámbito es bastante menos importante de lo que el imaginario pensaría, es importante tenerlo en cuenta, porque normalmente quien más saca provecho de esta condición son los competidores.

En los últimos años se han realizado algunos estudios sobre la imagen de la inversión extranjera y la chilena en el Perú, en los cuales se puede apreciar que si bien actualmente más de la mitad de la población la acepta la inversión extranjera, la variable que esta venga desde Chile hace que dicha aceptación baje a un tercio. Este rechazo existe pese a que actualmente es el motor del sector comercio y contribuye en varios puntos al crecimiento del PIB y genera más de 100 mil empleos. Si bien hay algunos aspectos positivos como que genera empleo y trae competencia a la industria, la mayoría de las percepciones son negativas. Se dice por ejemplo que la inversión chilena se lleva todas las riquezas del Perú, que no respeta al peruano, que no tiene un programa de responsabilidad social, que no se preocupa de las empresas peruanas y prefiere importar en vez de comprar productos peruanos. Por mi experiencia, puedo decir que no existen datos fundados que las corroboren y, es más, en su mayoría hay información que demuestra lo contrario: las empresas chilenas han reinvertido la mayor parte de las utilidades en Perú, más del 70% de sus proveedores son peruanos, incluso han convertido empresas peruanas en exportadoras porque comenzaron por venderles a las empresas chilenas y actualmente venden a todos los países en que están presentes. Sin embargo existen y son clave en la relación con Perú ya que son las que los detractores y competidores utilizan como argumentos.

Las percepciones anteriores tienen un fuerte componente histórico sumado de “los chilenos”, ya que, en los mismos estudios nombrados antes,

se demuestra que hay una brecha positiva entre lo que se denomina “la inversión chilena” y las diferentes empresas de capitales chilenos (marcas). Es mucho mejor la percepción que existe de empresas específicas en todos los factores anteriores. Eso hace entender que la variable “Chile” es un factor en sí, pero que las empresas si hacen bien su trabajo generan confianza y fidelización de sus clientes.

Un capítulo especial tiene relación con el “ejecutivo chileno”, el cual tiene en el Perú el apelativo de “argentino mal vestido”. Si bien se le reconoce como un profesional bien preparado, con gran capacidad de gestión, agresivo en los negocios y con capitales importantes a su disposición, también se percibe que es “mirador en menos”, capaz de todo por el éxito comercial y soberbio en las relaciones interpersonales. Quizás la percepción que se tiene de él se puede resumir en los dos adjetivos más utilizados: agresivo y prepotente. En todo caso, sería injusto no mencionar que en esto se ha avanzado mucho y que la mayoría de los ejecutivos chilenos hoy presentes en el Perú tienen una sensibilidad acorde con la relación bilateral, pero es un aspecto que debe ser considerado al decidir quién será el que represente sus intereses, porque aún pesa la historia de los primeros representantes comerciales enviados al Perú.

Finalmente, y solo a modo de reflexión, si uno es capaz de sensibilizar a su personal para que sean especialmente cuidadosos en respetar los valores de la cultura, anticipar y planear una adecuada estrategia de relaciones con las contrapartes, cumplir a cabalidad todas las exigencias, si se es capaz de identificar a los actores relevantes y generar relaciones permanentes con ellos y si se es capaz de demostrar que más que ir a buscar un buen negocio “spot”, la intención es lograr una relación de largo plazo y beneficiosa para ambos, las probabilidades de tener éxito en su proceso de internacionalización son mucho mayores.

LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS COMO SOCIOS ESTRATÉGICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Las asociaciones estratégicas y el papel de la Unión Europea en un mundo multipolar: ¿qué papel se reserva para América Latina?

Tras la unipolaridad anómala y transitoria que se instaló en la sociedad internacional después del final de la guerra fría, estamos actualmente en un mundo en el que se va instalando la multipolaridad, consecuencia natural de la universalización de la sociedad internacional. Hay que esperar que nuevos países vayan emergiendo, saliendo del cinturón de exclusión en el que se desdibujan los Estados y los pueblos todavía desconectados de la globalización¹

La globalización hizo eclosión con la desaparición del mundo compartimentado en bloques y en el contexto de la misma es lógico y natural pensar que asistiremos a una multipolaridad creciente y variable. Una de las respuestas que se han dado desde la Unión Europea (UE) a los cambios que la nueva multipolaridad lleva aparejados, es el desarrollo de las llamadas “asociaciones estratégicas”. Éstas implican un reconocimiento de la importancia de ciertos socios, en la pirámide preferencial de la acción exterior de la Unión, y del papel fundamental que pueden jugar en sus respectivas regiones y en el mundo. Las relaciones con los socios estratégicos vienen gozando de prioridad y se escenifican a través de cumbres, de diferente periodicidad. Sin embargo, recientemente se ha tomado conciencia

1 Este cinturón de exclusión y su relación con la conflictividad aparece perfectamente descrito en: Thomas P.M. Barnett, “The Pentagon’s new map: war and peace in the twenty first Century”, New York, 2004.

de que esta escenificación es insuficiente y que aunque la escenografía es positiva, se debe hacer un esfuerzo para llenarla de contenido. A pesar de la inflación de cumbres que debe afrontar la Unión cada año, lo cierto es que los logros son muchas veces decepcionantes. Ante este panorama, el objetivo parece claro, hay que potenciar la maquinaria que se pone en marcha para organizar las cumbres. Se trata de profundizar la visión estratégica de la UE, una visión que hasta el momento ha sido deficitaria, entre otras cosas porque aparecía muy marcada por la rotación de Presidencias del Consejo, que era la que definía la agenda política. Esta situación ha mejorado, por lo menos potencialmente, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa².

El Consejo Europeo, en su cumbre de 16 de septiembre de 2010, encargó a la Alta Representante (AR) de la UE que presentara un informe sobre la manera de impulsar las asociaciones estratégicas, y la propia AR ha proclamado que este objetivo es una de sus prioridades. Los señalados como socios estratégicos son: Canadá, Brasil, Noruega, Islandia, Suiza, Sudáfrica, China, México, Rusia y como “insustituible” se califica la relación con Estados Unidos. Los socios estratégicos no son únicamente Estados, sino que también se incluye a las Naciones Unidas y la OTAN.

La multipolaridad debe ir acompañada de multilateralismo, para conformar un binomio aceptable en un contexto global. Una multipolaridad unilateral no es coherente con las dinámicas globales. Por eso es remarcable que se considere a Naciones Unidas como un socio estratégico. La Unión Europea presenta estas asociaciones como un mecanismo para impulsar el multilateralismo efectivo. Pero no falta quienes han indicado que en realidad se está producido un cambio de paradigma, pues no está claro como se puede compa-

tabilizar la dimensión estratégica con determinados socios que probablemente tienen una visión del multilateralismo muy diferente de la que profesa la Unión Europea³.

Por otro lado, lo que sí parece cierto es que la Unión que tradicionalmente ha desarrollado estrategias regionales, aunque las seguirá manteniendo, también dará cada vez más espacio al modelo bilateral. A este tipo de procesos hemos asistido en el marco de las relaciones con la Comunidad andina, en el que se ha pasado de tratar de negociar un acuerdo de asociación interbloques a la celebración de un inédito “acuerdo multipartes”, de liberalización comercial, con dos países miembros de aquella: Colombia y Perú. El enfoque bilateral no es nuevo, de todos modos, en América Latina pues ya se habían celebrado sendos acuerdos de asociación muy avanzados con Chile y con México.

A pesar de que el desarrollo de las asociaciones estratégicas es imprescindible, quiero destacar que no se convertirá en el único eje de la acción exterior de la UE, sino que –por el contrario– convivirá con otros enfoques. En primer lugar, hay terceros países que son contemplados por la UE como futuros miembros. De hecho se están desarrollando en este momento negociaciones de adhesión con Turquía, Croacia e Islandia. Además, en el marco del proceso de Asociación y Estabilización⁴ se designa a los países balcánicos como “potenciales candidatos”, y algunos de ellos ya lo son formalmente. Por otro lado, como alternativa a la adhesión, la UE está ofreciendo a los países vecinos unas relaciones privilegiadas en el marco de la política europea de vecindad. Este artículo no es el lugar adecuado para analizar en profundidad esta política⁵, pero sí quiero destacar que su desarrollo ya anunciaba una cierta transformación en la orientación de la acción

2 Alicia Cebada Romero. “La Alta Representante de la UE: la primera ministra integral de acción exterior”, Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos 19/2010, noviembre de 2010, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/DIEEEO19-2010_AltaRepresentanteUE.pdf

3 Álvaro de Vasconcelos (Ed.) “A strategy for EU Foreign Policy”, European Union Institute for Security Studies, Report nº 7, June 2010, disponible en: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf, p. 68.

4 Véase por ejemplo la Decisión del Consejo y la Comisión, 2004/239/EC, EURATOM, de 23 de febrero de 2004, sobre la conclusión del Acuerdo de asociación y estabilización con la república exyugoslava de Macedonia (DO L 84, de 20 de marzo de 2004, p. 13).

5 R. Dannreuther “Developing the alternative to enlargement: the European neighbourhood policy”, 11/2 EFAR 183 (2006) at 183-184; Roberto Aliboni, “The geopolitical implications of the European neighbourhood policy”, 10 *European Foreign Affairs Review* 1(2005); Raffaella Del Sarto; Tobias Schumacher, “From EMP to ENP: What’s a stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?”, 10 *European Foreign Affairs Review* 17 (2005)

exterior de la UE. En efecto, la política de vecindad ya suponía un desplazamiento desde estrategias diseñadas sobre una base regional hacia una estrategia más global ejecutada a través de acuerdos bilaterales y que se construye precisamente sobre el concepto de “país vecino” independientemente de la región en la que éste esté situado⁶. No obstante, el enfoque regional sigue siendo básico en el diseño de la acción exterior de la UE. En esta línea, también se pueden considerar claramente privilegiadas las relaciones con los países Balcánicos. Mención aparte merece el proceso euromediterráneo, rebautizado como Unión para el Mediterráneo, con los acuerdos euromediterráneos como piezas estelares. En el marco de este proceso también se establece un marco privilegiado de relaciones con nuestros socios mediterráneos, aunque hay que reconocer que no está atravesando precisamente su mejor momento. De otro lado, la política mediterránea (de carácter regional) se ha ido mezclando con la política de vecindad (más marcadamente bilateral). Merece la pena destacar la paradoja que supone que se haya señalado a Marruecos como un socio fundamental en la orilla sur del Mediterráneo, a través de la concesión del Estatuto reforzado, cuando no se le contempla como socio estratégico⁷. El avance en las reformas democráticas parecería, en este caso, una condición. Un asunto delicado y más en el contexto de lo que está ocurriendo en el Magreb y Oriente Próximo. Teniendo en cuenta la importancia que la UE otorga a la política de cooperación para el desarrollo, las relaciones con los países ACP (Acuerdo Cotonú) también se pueden considerar “privilegiadas”⁸. Por tanto se podría decir que la cooperación para el desarrollo es uno de los objetivos primordiales de la acción exterior de la UE. Dado que muchos países latinoamericanos se pueden

calificar como países en vías de desarrollo, la importancia que la CE confiere a la política de cooperación es un dato, sin duda, relevante.

La multipolaridad va a caracterizarse por su geometría variable, por lo que será necesario ir incluyendo en la lista de socios a nuevos países. La Alta Representante ha reconocido ya la conveniencia de contemplar como socios a Egipto, Israel, Pakistán, Ucrania, Corea del Sur e Indonesia. Desde América Latina se debe quizás impulsar la creación de una asociación estratégica con Chile.

En cualquier caso, es cierto –como ha reconocido el Consejo Europeo– que a la acción exterior de la UE le falta profundidad estratégica, por lo que el desarrollo y mejora de las asociaciones estratégicas no puede más que enriquecer la visión (hasta ahora muchas veces miope) de la Unión. En esta profundización estratégica, América Latina debe tener reservado un papel primordial, por su apuesta clara por el mismo modelo de multilateralismo preconizado por la Unión. Y en un mundo cuyo centro se va desplazando hacia el eje Asia Pacífico, países latinoamericanos como Chile están particularmente bien emplazados para suscitar el interés europeo.

La multidimensionalidad de las asociaciones estratégicas

Los socios estratégicos son diferentes y las asociaciones estratégicas, más allá de un reconocimiento de la relevancia internacional o regional presente o emergente del socio, se diferenciarán claramente unas de otras.

Identificar problemas comunes y tratar de definir soluciones compartidas que tengan mayor legi-

6 Según Andrés Malamud, la política de vecindad va dirigida a países cuya estabilidad es esencial para la Unión Europea y a los que no se quiere ofrecer la posibilidad de incorporarse a la Unión como Estados miembros. Véase: Andrés Malamud (2006), *A Neighborhood Policy for South America? Some Critical Notes*, *OBREAL Background Paper*, European Union-Latin America Relations Observatory, São Paulo.

7 En el caso de Marruecos, el plan de acción adoptado en el marco de la política de vecindad (2005) se ha profundizado a través del Estatuto avanzado concedido a este país en 2008. Véase: Kristina Kausch, “El estatuto avanzado de Marruecos: ¿qué significado tiene?”, Policy Brief, FRIDE, 34, marzo de 2010, disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/745/el-estatuto-avanzado-de-marruecos:-%C2%BFque-significado-tiene>

8 El Fondo Europeo de Desarrollo financia la cooperación con los países ACP. Está dotado con 13.500 millones de euros para el período 2008/2013. Existe un compromiso por parte de la Unión de destinar a África, en particular, el 50% de sus fondos de ayuda para el desarrollo

timidad y mejores posibilidades de prosperar en los foros multilaterales es un reto para el desarrollo de las asociaciones estratégicas. Situaciones como la vivida en la cumbre contra el cambio climático en Copenhague no se quieren volver a repetir.

Las asociaciones estratégicas son intrínsecamente multidimensionales, incluyendo en mayor o menor duda el tratamiento de cuestiones relacionadas con la seguridad, la economía, la energía, el comercio, los asuntos sociales y humanos, así como el diálogo político⁹.

Todos los países contemplados como socios estratégicos deben ser incluidos necesariamente en cualquier proceso de búsqueda de soluciones a los grandes desafíos, riesgos y amenazas globales. De ahí la importancia de la relación con cada uno de ellos. Dentro del bloque occidental, destaca la relevancia que se otorga al vínculo transatlántico, personalizado en las relaciones con Canadá y, sobre todo, Estados Unidos. En el caso de Estados Unidos, se sigue desde la UE dando una importancia primordial a la relación, la cual ya se ha dicho que se considera “irreemplazable”¹⁰. La visión norteamericana de las relaciones con la Unión es más ambigua. Por un lado se afirman cosas como que “los Estados Unidos no tienen un socio tan importante como Europa a la hora de hacer avanzar la seguridad y la prosperidad en el mundo”¹¹. Sin embargo, también hay sombras, como la cancelación de la visita del Presidente Obama a España durante la presidencia española de la Unión Europea de 2010. El comportamiento de Estados Unidos durante la cumbre del cambio climático en Copenhague también fue desalentador. De esta ambivalencia resulta aparente que la Unión ha perdido posiciones en la pirámide de preferencias de la acción exterior norteamericana. El eje transatlántico sigue siendo importante, no cabe dudar de ello, y se ha confirmado en la reciente cumbre de la

OTAN en Lisboa, pero junto a él se está consolidando con fuerza el eje Asia-Pacífico, por lo que es natural que desde Washington se empiece a mirar con mayor interés hacia el oeste. Aunque para la UE la relación con Estados Unidos tiene un peso específico insustituible, también se mira con mayor atención hacia el este. En ese esfuerzo se encuadran los intentos de profundizar en la relación con Rusia y China. De la importancia geoestratégica del primero, que es vecino de la UE, no cabe ninguna duda. Y cuando se pronostica que China se convertirá en la primera economía del mundo en 2020, la importancia de ganar posiciones en las relaciones con este país se hace más que evidente.

En el caso de Rusia, destaca por sus exportaciones de gas y de petróleo a la UE, por lo que es un socio prácticamente insustituible en el terreno energético. Además, es el tercer socio comercial de la UE. La estrategia diseñada por la UE con respecto a Rusia pasa por la creación de cuatro espacios comunes: economía y medio ambiente; libertad, seguridad y justicia; seguridad exterior; e investigación, educación y cultura. La profundización de la relación con Rusia exige la celebración de un acuerdo de asociación que sustituya al de cooperación y partenariado de 1994. Las dos partes están hechas inmersas en un proceso de negociación del nuevo acuerdo. La seguridad es una dimensión muy importante de la relación con Rusia, entre otras cosas por el peso específico ruso en la resolución de conflictos en Asia central que pueden tener graves repercusiones para la seguridad internacional, incluyendo la europea¹².

En lo que se refiere a China, se está tratando en los últimos años de actualizar e intensificar formalmente una relación que se ha ido haciendo gradualmente más y más relevante en el terreno comercial y que permanece regulada por un acuerdo de cooperación de 1985 que no esta-

9 Giovanni Grevi, “Asociaciones estratégicas más eficaces para la UE”, FRIDE Working Paper n° 105, diciembre de 2010, disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/875/asociaciones-estrategicas-mas-eficaces-para-la-ue>

10 Vid., por ejemplo, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en la página 13 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

11 The White House, Office of the Press Secretary, August 17, 2010, “President’s Obama Participation in Summit with European Union”.

12 Muy interesante es la Resolución conjunta de la UE y Rusia sobre la situación en el Norte de África y en Oriente Próximo, del 24 de febrero de 2011, A 070/11.

blecía ningún tipo de liberalización. A pesar de ello, China se ha convertido en el país del que proviene la cuota más alta de las importaciones de la UE y ésta es el primer socio comercial de China. Los pilares de la asociación estratégica son las relaciones exteriores, la seguridad y los desafíos globales. En la actualidad se celebran cumbres anuales y se mantienen abiertos 50 procesos de diálogo sectoriales, incluyendo comercio, derechos humanos, cambio climático, sociedad civil, etc.

La relación entre la UE y Latinoamérica: ¿importancia estratégica?

Es bien sabido que las relaciones con América Latina¹³ (AL) no están en el primer orden de prioridades para la UE¹⁴. Aunque tampoco se puede decir que carezcan de importancia. Desde finales de los 90 se vienen celebrando acuerdos de última generación, muy avanzados, y con carácter preferencial en el ámbito comercial, con países de la región. Primero fue México, seguido de Chile y últimamente se han incorporado el CARIFORUM, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), además de Perú y Colombia que han estrechado sus relaciones con la UE a través de un inédito “acuerdo multipartes”, abierto a la futura participación de los otros dos miembros de la Comunidad Andina.

En esta región se han celebrado los dos primeros acuerdos comerciales interbloques, celebrados en el mundo. Me estoy refiriendo a los que acabo de mencionar con CARIFORUM y con el SICA. La UE formalizó por primera vez su oferta de crear una ZLC “transoceánica” en el desarrollo de sus relaciones con el MERCOSUR. La oferta se recogió en el Acuerdo Marco de Cooperación

celebrado con esta Organización en 1995¹⁵ y las negociaciones se abrieron oficialmente en 1999, sin que hasta el momento se haya llegado a ningún resultado concreto¹⁶. Más éxito han tenido las negociaciones con CARIFORUM y SICA. Los Acuerdos interregionales celebrados con estos bloques regionales marcan un hito importante no sólo para las relaciones entre las dos regiones, sino para el sistema multilateral encarnado en la OMC. La UE se ha caracterizado siempre por sus esfuerzos por promover el regionalismo y por su apoyo, por tanto, a los procesos regionales de integración. La celebración de acuerdos “multidimensionales” con dos estos procesos se inscribe en esta línea de actuación.

América Latina y la Unión son dos regiones con intereses comunes en diversas áreas: inmigración, promoción de la integración regional, cohesión económica y social. Y, con carácter general, las dos partes comparten valores como la protección de los derechos humanos y la democracia o el compromiso con el multilateralismo. Fortalecer la cohesión social es una de las prioridades en la relación entre la UE y Latinoamérica, donde alrededor del 40% de la población vive en condiciones de pobreza¹⁷. Este objetivo ha sido destacado en las sucesivas Cumbres birregionales, desde la de Guadalajara (2004). En la de Viena (2006) se adoptó la decisión de crear los Foros de Cohesión Social¹⁸, en los que una de las ideas fuerza es la necesidad de coordinar las políticas sociales y económicas. En la última Cumbre, celebrada en Madrid, en mayo de 2010, la prioridad fue la innovación tecnología al servicio del desarrollo sostenible y la inclusión social. El intercambio de experiencia, *know-how* y buenas prácticas se conciben como elementos claves en la cooperación entre las dos regiones en el campo de la cohesión social. Ambas partes coinciden en que la Unión Europea es una experiencia exitosa

13 Aunque se trata de regiones diferenciadas, en el análisis incluiré también referencias a la relación con los países del Caribe.

14 La estrategia europea hacia América Latina aparece delineada en: COM (2005) 636 final, “A stronger partnership between the European Union and Latin-America”.

15 DO L 69 de 19.03.1996, p. 4

16 Mahruckh Doctor. “Why bother with inter-regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement” 45/2 JCMS 281 (2007)

17 “Social cohesion in Latin America and the Caribbean: analysis, action and coordination”, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo, 01/01//2006, documento disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=733597>

18 La creación de estos foros aparecía contemplada en la Estrategia para Latinoamérica: COM (2005) 636 final.

en lo que atañe a la reducción de desigualdades, no sólo económicas y sociales, sino también territoriales. Pero también en la región latinoamericana hay ejemplos de buenas prácticas. Un caso claro es Chile que cuenta con la tasa de pobreza más baja de Latinoamérica y que puede presentar una trayectoria meritoria en el camino hacia la consecución de los objetivos del milenio, pues ha reducido a la mitad el porcentaje de su población por debajo del umbral de pobreza¹⁹.

Es interesante destacar que en su aproximación a América Latina, la UE está tratando de aplicar un modelo en el que se pretende dar un peso específico a la sociedad civil, que se concibe –de hecho– como uno de los componentes esenciales de la asociación entre las dos regiones. En paralelo a las Cumbres birregionales se celebran también los Foros de la Sociedad Civil²⁰. Directamente relacionada con la pobreza y la desigualdad está la percepción de los ciudadanos latinoamericanos de la baja calidad democrática de algunos gobiernos. En esta línea, la necesidad de mejorar la gobernanza democrática es otra de las prioridades en las relaciones de la UE con la región. Otros objetivos destacados son la lucha contra el tráfico y el cultivo ilícito de estupefacientes (de especial interés para los países andinos), así como la protección del medio ambiente, incluyendo la gestión de la inagotable biodiversidad de la que gozan algunos países de la región entre los que se incluyen, cómo no, todos los países andinos.

Por tanto, se puede decir que existe un interés de la Unión Europea en mantener y profundizar sus relaciones con América Latina, interés que queda probado por el hecho de que en la región se han formalizado asociaciones estratégicas con dos países, se han celebrado acuerdos de última generación, incluyendo dos acuerdos con sendos bloques regionales, únicos hasta ahora en el universo de las relaciones comerciales multilaterales.

Los socios estratégicos latinoamericanos: México y Brasil.

a) México

La Unión Europea se ha consolidado como el segundo socio comercial de México y ocupa también el segundo lugar como fuente de inversiones. Y las inversiones europeas siguen creciendo en este país a pesar de los acuciantes problemas de seguridad. En 2007, la Unión Europea incluso superó a los Estados Unidos siendo el primer inversor extranjero en México²¹. Los países europeos que más invierten en el país norteamericano son Países Bajos y España, seguidos de Reino Unido, Alemania y Bélgica.

Fue reconocido como socio estratégico en 2008, pasando a ser el único con el que la UE tiene un acuerdo comercial preferencial. En el caso de México, además, destaca la importancia que ambas partes confieren a la oportunidad que la asociación ofrecerá para impulsar los grandes temas de la agenda multilateral. Y esta es, precisamente, la fortaleza de la mayor parte de los países latinoamericanos, que comparten la agenda multilateral con la Unión Europea. En el caso de México, es miembro del Grupo de los 5 (G5), de la OCDE y con un papel muy activo en el marco de Naciones Unidas en relación con la actividad de sus diferentes órganos y agencias. Además es el clásico ejemplo de país semiperiférico, esencial para mantener el vínculo con los países más desfavorecidos. El deterioro de la situación de seguridad interna en México se cierne, no obstante, como una amenaza cierta para el país y puede afectar también a su posición internacional.

b) Brasil

Fue incluido como socio estratégico en 2006 y completó el reconocimiento, por parte de la UE, de la importancia de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Como en el caso de México, la defensa del multilateralismo, marcaba el perfil de esta

19 Comisión Europea, “Chile Country Strategy Paper 2007-2013. Mid Term Review and National Indicative Programme 2011-2013”, disponible en: http://eeas.europa.eu/chile/csp/mtr_nip_chile_07_13_en.pdf, p. 3.

20 Es un diálogo organizado por la Comisión Europea y abierto a la participación de ONGs, sindicatos, universidades, organizaciones de empresarios, organizaciones de consumidores, y otros representantes de la sociedad civil.

21 Véase el siguiente artículo publicado en El Universal de México: Nurit Martínez, “UE considera a México socio estratégico”, 24 de febrero de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/747604.html>

asociación. En este caso, además, las dos partes se comprometieron específicamente a impulsar la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se pensó que también se iba a lograr dar un impulso definitivo a las negociaciones del acuerdo de asociación con el MERCOSUR. Sin embargo, lo cierto es que las negociaciones, estancadas desde 2004, sólo se han podido relanzar muy recientemente, en la Cumbre UE/LA, de mayo de 2010²², en Madrid.

La asociación estratégica con estos países latinoamericanos facilita el objetivo de poner las asociaciones al servicio del multilateralismo eficaz. Teniendo en cuenta, además, que estas asociaciones pueden ser muy beneficiosas para que los Estados latinoamericanos consoliden su trayectoria democrática y para que refuercen su posición como foco de atracción de los inversores europeos, sería aconsejable que se reconociera la importancia estratégica de la relación con otros países de la región, debiendo contemplarse el caso de Chile.

Las relaciones privilegiadas con socios no estratégicos.

Chile fue el segundo país latinoamericano que celebró un acuerdo de asociación preferencial con la UE. El acuerdo, firmado en 2002, es uno de los más avanzados que la Unión ha celebrado con terceros Estados. Desde la entrada en vigor de este acuerdo las exportaciones de la UE se han incrementado alrededor de un 100% y las importaciones un 270%. El producto chileno que más se ha beneficiado de estas exportaciones es el cobre. Para la UE, Chile ocupa el lugar 24 entre los importadores y el 42 entre los exportadores. Sin embargo para Chile la UE es la segunda fuente de importaciones y ha sido el primer destino de sus exportaciones, hasta que en 2009 fue reemplazado en esa primera posición por China. La UE es el primer inversor en Chile (40%). La diferencia con el segundo –Estados Unidos, con un 25%–

es significativa²³. La inversión extranjera creció un 43% entre 2009 y 2010²⁴. Las previsiones del FMI son que la economía chilena crecerá a tasas en torno al 6% en los próximos años. Es una economía abierta, Chile mantiene 21 tratados de libre comercio que lo vinculan a 58 países.

La Estrategia europea hacia este país está formulada en 2007-13 *Country Strategy Paper*, recientemente revisado. La Unión Europea ha subrayado que el desempeño económico y político de Chile ha sido destacable y que no se ha visto sustancialmente perjudicado por la crisis financiera y económica global. Además se subraya su consolidación como actor regional y mundial. En el *Country Strategy Paper* se asignaban 41 millones de euros a la cooperación con Chile, y en este momento quedan disponibles 15 millones y medio. Aunque en una primera fase se ha invertido una cantidad considerable de dinero, casi 5 millones de euros, para financiar intercambios y becas académicas, en el marco de la cooperación educativa, se ha decidido, por iniciativa del Gobierno chileno y de la sociedad civil, que para lo que resta hasta 2013 los fondos se destinen a otros objetivos. En concreto, se resalta la importancia que reviste la cohesión social (en línea con lo que ocurre en la región), así como la innovación y mejora de la competitividad. De manera que, de los fondos que quedan hasta 2013, a cada una de estas áreas irá destinado el 50%.

Hay que destacar que las razones que empujaron a considerar a México como socio estratégico se dan en el caso de Chile, único país latinoamericano junto con México, representado en la OCDE (es miembro desde enero de 2010). Se debe subrayar también la buena trayectoria en la consolidación democrática, su buen desempeño económico y su éxito en la lucha contra la pobreza. Es el país latinoamericano situado en mejor posición dentro del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, donde ocupa el lugar 44²⁵. Además, Chile es el único país latino-

22 http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/index_en.htm

23 Datos obtenidos del documento de la Comisión Europea, cit supra, nota 20: http://eeas.europa.eu/chile/csp/mtr_nip_chile_07_13_en.pdf, p. 8

24 Datos facilitados por el ICEX: http://www.icex.es/icex/cda/controller/page-CEX/0,6558,5518394_5519175_5630587_4459432_-1_-1_p5658362,00.html?estado=0

25 Comisión Europea, documento cit. supra, nota 20, http://eeas.europa.eu/chile/csp/mtr_nip_chile_07_13_en.pdf, p. 4

americano que ha constituido una Asociación de Desarrollo e Innovación con la UE. Desde 2008 está incluido también en el grupo de países que mantiene diálogos regulares sobre derechos humanos. Chile es calificado por la UE como un socio “fiable”, del que se destacan los muchos logros alcanzados, al mismo tiempo que se señalan sus asignaturas pendientes: la desigualdad (a pesar del éxito logrado en la lucha contra la pobreza), la protección del medio ambiente, la igualdad de género y la protección de los pueblos indígenas.

Chile está en una posición inmejorable, también geográficamente, para convertirse en el próximo socio estratégico latinoamericano. En los hechos se demuestra que ya lo es, aunque no se haya formalizado su condición²⁶.

CARIFORUM y SICA, son los dos bloques regionales han celebrado los primeros acuerdos de libre comercio inter-bloques con la UE. El Acuerdo con CARIFORUM fue suscrito en octubre de 2008 y el Acuerdo con SICA en mayo de 2010. En el Acuerdo CARIFORUM se pretende crear una asociación comercial entre las Partes que favorezca el desarrollo sostenible de los países del Caribe. Por tanto, comercio y desarrollo son los dos ejes del Acuerdo. Se trata, por lo tanto, de un instrumento preferencial más acotado que el Acuerdo de asociación con Chile. De hecho, sólo se implementa una de las dimensiones de la asociación, de ahí que el Acuerdo se llame de “asociación económica”. No contiene, por ejemplo, un pilar político. En cambio, el Acuerdo con SICA sí es un verdadero Acuerdo de Asociación, que incluye los tres pilares: político, de cooperación y comercial²⁷.

En la cumbre UE/América Latina de Madrid también se firmó el Acuerdo Multipartes con *Perú* y *Colombia*. Aunque la intención originaria de la UE fue celebrar un Acuerdo con la Comunidad Andina (CA), análogo al que se acabó celebrando con el SICA, lo cierto es que la Unión se encontró con una CA herida de muerte tras la salida de Ve-

nezuela y cuyos miembros mantenían posiciones divergentes. Finalmente, se decidió por cambiar el enfoque, pero sin renunciar completamente al deseo de celebrar un acuerdo inter-bloques. La fórmula elegida presenta el atractivo de su carácter inédito. Se trata de un acuerdo multipartes, celebrado con Perú y Colombia, pero abierto a la inclusión de los otros socios, por lo que no se descarta que finalmente acabe siendo un acuerdo UE/CA. Por otro lado, el acuerdo se circunscribe al ámbito comercial, quedando las áreas de diálogo político y de cooperación reservadas para el marco interregional. En un discurso del comisario europeo para comercio, pronunciado en marzo de 2010, se anunciaba ya el contenido del acuerdo y las ventajas que iba a representar para las partes. Los Estados andinos han conseguido mejorar el acceso al mercado europeo para el plátano y el azúcar, y en menor medida para otros productos como el maíz, el arroz o la carne. El acuerdo también prevé avances importantes en la liberalización del sector servicios y en el derecho de establecimiento, así como en la contratación pública. Otro de los objetivos es potenciar las inversiones. El acuerdo también tiene ventajas para la UE, que mejora el acceso al mercado de los dos socios de productos como el vino, el queso, los cereales, carne porcina, aceite de oliva, etc. En lo que se refiere a productos manufacturados se ha conseguido una cobertura del 100%, con una liberalización inmediata para los procedentes de los países andinos, mientras que para los que proceden de la UE se ha establecido un periodo transitorio de 10 años²⁸.

Reflexiones finales

En un momento en que la UE busca profundizar y dar contenido a sus asociaciones estratégicas en el camino hacia el reforzamiento de un multilateralismo efectivo, la importancia de la relación con Latinoamérica debe ser reconocida. En

26 Es sintomático que en la página web de la Delegación de la UE en Chile, se califica expresamente a este país como “socio estratégico” de la UE en América Latina: http://ec.europa.eu/delegations/chile/eu_chile/tech_financial_cooperation/index_es.htm

27 Véase la referencia a la conclusión del Acuerdo en la Declaración conjunta con ocasión de la cumbre UE/Centro América, el 19 de mayo de 2010: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114558.pdf

28 Se puede encontrar el texto del discurso del Comisario europeo en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/101&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

lo que se refiere al interés que la UE representa para los países latinoamericanos, la posición de la primera, como socio comercial y fuente de inversiones es suficientemente elocuente.

En los últimos años esa relación se ha venido profundizando. Nos encontramos en la región ya con dos socios estratégicos. Por otro lado, los Acuerdos de asociación con México (1998) y con Chile (2002) representaron un hito en las relaciones con Latinoamérica y se situaron entre los más avanzados celebrados por la Unión. Un acuerdo similar se acaba de firmar el pasado año con el SICA y otros acuerdos preferenciales, más limitados pero de gran relevancia, se han firma-

do también con Perú y Colombia, así como con CARIFORUM.

La UE puede encontrar aliados muy valiosos en Latinoamérica y el Caribe, que le pueden ayudar a hacer más fácilmente compatibles la estrategia de las asociaciones estratégicas con el enfoque multilateral. Además, la UE debe seguir apoyando la profundización democrática y la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la que están embarcados la mayor parte de países latinoamericanos. En esta línea, sería recomendable que la Unión otorgase formalmente la condición de socio estratégico a otros países de la región, entre los que Chile es probablemente el mejor posicionado.

Empresas que participan en el Proyecto Fondef-CEIUC



Inversiones Caburga S.A.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

CUADERNOS DE DIFUSIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES **ceiuc**