

INT UN
EC 10

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

Vol. XVII, No. 1, Primer Semestre de 1972

Sumario: América Latina y la Tercera UNCTAD, *pág. 1* □ Problemas y políticas de productos básicos, *pág. 2* □ El comercio de manufacturas y semimanufacturas, *pág. 42* □ Efectos de las agrupaciones económicas de los países desarrollados, *pág. 69* □ Recursos financieros para el desarrollo, *pág. 100* □ La coyuntura monetaria internacional y la reforma del sistema, *pág. 123.*

El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complemente y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años de 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina*, donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del periodo completo de años civiles que cubren los años inicial y final.

El término “tonelada” se refiere a la tonelada métrica, y “dólares” al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales “CEPAL” se refieren a la Comisión Económica para América Latina.



096000033

Boletín Económico de América
Latina, Vol. XVII N° 1 1972

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XVII, N° 1), 3.00 dólares o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XVII, No. 1, Primer Semestre de 1972

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1972



AMÉRICA LATINA Y LA TERCERA UNCTAD

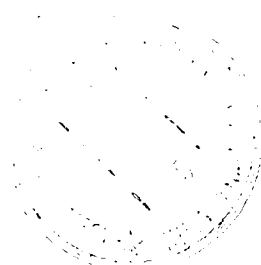
Desde las etapas preparatorias del primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la secretaría de la Comisión Económica para América Latina ha colaborado con los países latinoamericanos en el estudio y análisis de los problemas que se debaten en esa Conferencia.

Diversas resoluciones de la Comisión le han encomendado expresamente prestar esa colaboración y le han señalado algunos campos fundamentales del comercio y del desarrollo que interesan a los países de América Latina.

En el último período de sesiones de la Comisión se encomendó a la secretaría adoptar diversas medidas en el plano regional, de conformidad con la resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General que establece la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y se le pidió dar alta prioridad a los aspectos que se relacionan de modo más directo con los temas que se abordarán en el tercer período de sesiones de la UNCTAD, de modo que representen un mayor aporte de antecedentes y de apoyo técnico para facilitar la participación de los países latinoamericanos en esa Conferencia.

La secretaría de la Comisión preparó un informe con los principales problemas que figuraban en el programa de la Tercera UNCTAD (Santiago de Chile, abril/mayo de 1972). Ese informe se presentó a la reunión de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) efectuada en Santiago, en octubre de 1971. La versión revisada, con las observaciones, adiciones y sugerencias sugeridas en esa reunión, se presentó a la Tercera UNCTAD.

A continuación se presentan algunos de los temas principales que se abordaron en ese documento.



PROBLEMAS Y POLÍTICAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

A. TENDENCIAS GENERALES DEL COMERCIO MUNDIAL

La expansión de las exportaciones mundiales continuó en 1970 al ritmo elevado que han tenido en los años recientes, pese a la influencia de algunos factores adversos que hacían temer un aflojamiento de la demanda en los principales mercados mundiales. Aunque los acontecimientos de mediados de 1971 en la esfera monetaria y comercial han modificado indudablemente el marco dentro del cual venía realizándose el intercambio, todavía no se dispone de la información necesaria para evaluar el impacto de aquellos acontecimientos sobre los distintos países o grupos de países. En consecuencia, el examen de la evolución reciente responde en general a las tendencias predominantes hasta fines de 1970 y comienzos de 1971.

Conviene señalar, en primer lugar, que el cre-

cimiento de las exportaciones mundiales en 1970 no se apartó del modelo tradicional de crecimiento observado en los últimos dos decenios, cuyos principales rasgos fueron: las tasas más altas de expansión se encuentran en el grupo de países desarrollados; el sector más dinámico del comercio corresponde a las manufacturas, y las fluctuaciones de precios afectan con particular intensidad a los productos agrícolas y mineros (que suministran el grueso de los ingresos de exportación de los países en desarrollo) y son generalmente el factor determinante del deterioro de la relación de intercambio entre estos países y los desarrollados.

Las cifras del cuadro 1 muestran, en efecto, que los productos manufacturados elevaron su participación en las exportaciones mundiales de

Cuadro 1
EXPORTACIONES MUNDIALES POR GRUPOS DE PRODUCTOS
(Valores corrientes en miles de millones de dólares)

	1960	1967	1968	1969	1970
<i>Total</i>	128.3	214.7	239.6	273.3	312.5
Productos agrícolas	40.0	52.2	53.8	58.4	64.6
Productos minerales ^a	21.4	35.9	40.6	44.5	51.1
Productos manufacturados	64.0	122.9	140.4	164.5	189.3
<i>Índices: 1960 = 100</i>					
<i>Valor corriente, total</i>		167	187	213	243
Productos agrícolas		130	134	146	161
Productos minerales		168	190	208	239
Productos manufacturados		192	219	257	296
<i>Valor unitario, total</i>		105	104	108	114
Productos agrícolas		100	99	104	106
Productos minerales		109	110	115	120
Productos manufacturados		106	106	108	116
<i>Volumen, total</i>		159	180	197	214
Productos agrícolas		130	136	141	152
Productos minerales		153	172	181	198
Productos manufacturados		181	208	238	255

FUENTE: Cifras extractadas de GATT, *International Trade 1970*, Ginebra 1971.

^a En este grupo se han incluido, además los combustibles y los metales no ferrosos. Véase el apéndice sobre fuentes y notas de la obra citada, p. 214.

un 50 % en 1960 a un 60 % en 1970, no obstante las condiciones relativamente favorables que durante la segunda mitad de ese período experimentaron algunos productos primarios, en particular los metales no ferrosos. El mayor dinamismo de las exportaciones mundiales de manufacturas con relación a los productos primarios obedece, como es sabido, a factores muy diversos, entre los cuales cabe destacar principalmente los cambios estructurales de la demanda a medida que aumentan los niveles de ingreso; el desarrollo tecnológico que, por una parte, ha estimulado la producción de bienes sintéticos y sucedáneos que sustituyen a diversos productos naturales, y, por la otra, ha logrado economías de insumo de materias primas para obtener el mismo producto terminado; la liberalización del comercio de manufacturas entre los países desarrollados, mientras se mantienen

las políticas proteccionistas de la producción primaria en esos mismos países y las restricciones a las importaciones provenientes de los países en desarrollo, y en fin, la característica de inestabilidad de los mercados de productos primarios, que se manifiesta principalmente en la frecuencia y amplitud de las fluctuaciones de precios de esos productos.

La influencia de estos diversos factores no se deja sentir de manera idéntica en los distintos países desarrollados o en desarrollo. Así, por ejemplo, en el grupo de países desarrollados fueron más altas las tasas de crecimiento de las exportaciones del Japón y de la Comunidad Económica Europea que las de los Estados Unidos y la Asociación Europea de Libre Intercambio. (Véase el cuadro 2.) Entre los países en desarrollo, las exportaciones de África y Asia crecieron a un ritmo más alto que las de América

Cuadro 2
EXPORTACIONES MUNDIALES, POR REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS
(Valores en miles de millones de dólares)

	1960	1967	1968	1969	1970	Tasa anual de crecimiento 1960-1970
<i>Total mundial</i>	128.0	213.0	237.5	271.0	309.6	9.2
Países desarrollados	85.7	149.6	168.2	193.7	223.9	10.1
Estados Unidos	20.4	31.2	34.2	37.5	42.6	7.6
CEE	29.7	56.1	64.2	75.7	88.5	11.5
AELI	18.5	28.7	31.1	35.7	40.2	8.1
Japón	4.1	10.4	13.0	16.0	19.3	16.7
Países en desarrollo	27.3	40.3	44.1	49.4	54.7	7.2
América Latina	8.6	11.7	12.2	13.4	14.9	5.7
África	5.3	8.4	9.7	11.3	12.5	9.0
Asia	11.9	18.0	19.9	22.3	24.6	7.5
Unión Soviética y Europa oriental	13.0	23.1	25.2	27.9	31.0	9.1
<i>Porcentajes del total</i>						
Países desarrollados	67.0	70.2	70.8	71.5	72.3	
Estados Unidos	15.9	14.6	14.4	13.8	13.8	
CEE	23.2	26.3	27.0	27.9	28.6	
AELI	14.4	13.5	13.1	13.2	13.0	
Japón	3.2	4.9	5.5	5.9	6.2	
Países en desarrollo	21.3	18.9	18.6	18.2	17.7	
América Latina	6.7	5.5	5.1	4.9	4.8	
África	4.1	3.9	4.1	4.2	4.0	
Asia	9.3	8.4	8.4	8.2	7.9	
Unión Soviética y Europa oriental	10.2	10.8	10.6	10.3	10.0	

FUENTE: Cifras absolutas tomadas del *Monthly Bulletin of Statistics* de las Naciones Unidas.

Cuadro 3
EXPORTACIONES MUNDIALES, DISTRIBUIDAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS
Y ÁREAS EXPORTADORAS

Secciones CUCI	Años	Total mundial, millones de dólares	Porcentajes de cada área exportadora			
			Países en desarrollo		Países desarrollados	Países socialistas ^a
			América Latina	Otros		
0 y 1	1961-1965 ^b	27 218	15.6	18.7	56.2	9.5
	1966-1969 ^b	34 385	15.1	16.8	57.8	10.3
2 y 4	1961-1965	22 740	8.7	25.2	54.6	11.5
	1966-1969	27 132	8.4	23.3	56.2	12.1
3	1961-1965	7 072	16.5	44.9	25.4	13.2
	1966-1969	11 248	13.4	51.8	24.0	10.8
Cap. 68	1961-1965	5 209	12.1	17.6	62.3	8.0
	1966-1969	9 103	11.6	19.0	62.0	7.4
Total, productos primarios	1961-1965	70 633	13.3	26.5	49.2	11.0
	1966-1969	92 318	12.4	27.2	49.8	10.6
5	1961-1965	9 788	1.4	2.8	86.6	9.2
	1966-1969	16 208	1.4	2.9	87.8	7.9
6 y 8 excl. 68	1961-1965	37 521	0.6	6.7	79.1	13.6
	1966-1969	54 380	0.9	8.5	83.7	6.9
7	1961-1965	37 284	0.1	0.7	86.0	13.2
	1966-1969	62 773	0.2	0.9	86.9	12.0
Total, productos manufacturados	1961-1965	84 593	0.5	3.6	83.0	12.9
	1966-1969	133 361	0.6	4.3	85.7	9.4
Total general, 0-9	1961-1965	157 442	6.3	13.9	67.9	11.9
	1966-1969	232 360	5.3	13.3	70.1	11.3

FUENTE: *Monthly Bulletin of Statistics* de las Naciones Unidas.

^a Incluye todos los países de economía centralmente planificada de Asia y Europa oriental.

^b Promedios anuales.

Latina. En consecuencia, la participación latinoamericana en el comercio mundial es ahora muchísimo menor que hace veinte años, no solamente por el alto ritmo de crecimiento de las exportaciones de los países desarrollados, sino porque la expansión alcanzada por otras regiones en desarrollo supera también a la de las latinoamericanas. En otros términos, el debilitamiento de la posición relativa de América Latina en el comercio mundial resulta, en primer lugar, de su escasa participación en el comercio de manufacturas, y en segundo lugar, de que incluso en el sector primario está siendo superada por las exportaciones de países desarrollados y otros países en desarrollo.

Las cifras presentadas en el cuadro 3, en las que se comparan los valores medios anuales de 1961-1965 y 1966-1969 por regiones exportado-

ras y agrupaciones de productos, permiten establecer, por un lado, las tasas de aumento alcanzadas entre los dos períodos indicados por cada agrupación de productos, y por otro, la participación porcentual de las diferentes regiones en la exportación mundial de cada grupo de productos. Se comprueba, así, que en el sector de los productos primarios el aumento más importante correspondió a los metales no ferrosos (cap. 68 de la clasificación CUCI), con un 75 % entre ambos períodos, que en buena medida refleja un aumento de los precios. Aunque los países latinoamericanos contribuyeron a la expansión de estas exportaciones, su participación en las exportaciones mundiales de metales no ferrosos declinó moderadamente entre 1961-1965 y 1966-1969. Este hecho y la reducida proporción que representan los metales no ferrosos en el con-

junto de las exportaciones latinoamericanas explican el impacto relativamente pequeño que tuvo el período de auge de estos productos sobre la tasa de crecimiento de las exportaciones totales de la región. Asimismo, América Latina no participó plenamente del alto ritmo de expansión que alcanzaron las exportaciones mundiales de combustible (sección 3 de la CUCI), que aumentaron en 59 % entre los dos períodos indicados. El aumento de las exportaciones latinoamericanas fue muy inferior, con lo que no solamente declinó su participación en el mercado mundial de combustibles (de 16.5 a 13.4 %), sino que ese hecho influyó apreciablemente en la evolución de las exportaciones totales de la región, por la elevada proporción que tienen en ellas el petróleo y sus derivados.

La expansión de las exportaciones mundiales de alimentos, bebidas y tabaco, así como de los grupos correspondientes a materias primas (excluidos los combustibles) registró tasas muy inferiores a las de los metales no ferrosos y los combustibles. Tampoco en estos grupos de productos las exportaciones latinoamericanas lograron expandirse a un ritmo comparable con el de las exportaciones mundiales, y por consiguiente, su participación se redujo levemente. Aunque el grupo de alimentos y bebidas incluye dos productos que tienen cierta importancia en las exportaciones latinoamericanas (café y banano), también en este grupo de productos el área

latinoamericana experimentó una merma de participación en las exportaciones mundiales. En efecto, los países latinoamericanos perdieron importancia en el mercado mundial en cada uno de los cuatro grandes grupos en que se clasifican los productos primarios, que representan, para la región en su conjunto, entre el 93 y el 95 % de sus exportaciones totales. (Véase de nuevo el cuadro 3.) En cambio, a medida que los países latinoamericanos y el resto de los países en desarrollo pierden importancia como abastecedores de productos primarios (excluyendo los combustibles), los países desarrollados aumentan todavía más su ya elevada participación en el mercado mundial. Pese a que no es idéntica la composición de las exportaciones de uno y otro grupo de países y en un gran número de países en desarrollo predominan los productos tropicales (cuya demanda mundial crece muy lentamente), no puede desconocerse que entre los factores de mayor influencia en esta creciente participación de los países desarrollados como abastecedores del mercado mundial se encuentran sus políticas agrícolas, con una acentuada orientación proteccionista, sus políticas de subsidios directos o indirectos a la exportación, sus sistemas de colocación de excedentes y reservas y sus medidas de estímulo a la producción de bienes que compiten con cierto número de productos naturales y los sustituyen.

B. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

Durante 1969 y 1970 el valor de las exportaciones latinoamericanas totales alcanzó los aumentos absolutos más importantes de todo el decenio. Para el conjunto de los países, la tasa anual de crecimiento fue de 5.3 % entre 1960 y 1970, pero la tasa anual se reduce a 4.4 % si se toma el período 1960 a 1968. (Véase el cuadro 4.) Hay grandes diferencias por países; algunos registraron tasas anuales que se comparan favorablemente con el promedio de crecimiento de las exportaciones mundiales (9.2 % anual en el período 1960-1970) o lo superan sobre todo en aquellos en que tienen importancia las exportaciones de metales no ferrosos (Bolivia, Chile y Perú) y en Panamá y tres de los países centroamericanos. Entre los países de mayor peso económico en la región, las exportaciones del Brasil registraron un crecimiento anual de 8 %, siendo más bajas las tasas de México y la Argentina.

La evolución de las exportaciones venezolanas fue la más desfavorable entre todos los países latinoamericanos, a pesar de que el grueso corresponde al petróleo y sus derivados, productos que están entre los de mayor crecimiento de

la demanda mundial. El valor medio anual del período 1966-1969 fue ligeramente inferior al del período 1961-1965, evolución que contrasta con la observada en otros países en desarrollo, de fuera de la región, exportadores de petróleo. A nivel mundial, como se indicó, las exportaciones de petróleo y derivados alcanzaron en el decenio pasado una de las más altas tasas de crecimiento. En Venezuela la producción aumentó a una tasa muy inferior a la de la producción mundial y el valor de sus exportaciones se vio afectado por la continua declinación de los precios efectivos de venta del petróleo crudo y sus derivados en el mercado internacional.¹ Sin duda, el lento crecimiento de la producción venezolana de petróleo obedece a causas muy diversas, entre las cuales podrían mencionarse las decisiones de las mismas compañías productoras frente a sus intereses en otras áreas, las diferencias en los sistemas de tributación (particularmente en relación con los países del Oriente Medio), el

¹ Véanse más adelante en el cuadro 5 los índices de precios de los más importantes productos de exportación latinoamericana.

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA: VALOR DE LAS EXPORTACIONES POR PAÍSES
(Valores fob en millones de dólares)

	1961-1965	1966-1969	1968	1969	1970	Tasa de crecimiento anual 1960-1970
Argentina	1 290	1 509	1 368	1 612	1 773	5.1
Bolivia	77	152	153	182		15.2 ^a
Brasil	1 410	1 897	1 881	2 311	2 738	8.0
Chile	579	948	941	1 068		9.0 ^a
Colombia	486	546	558	608	674	3.7
Ecuador	151	194	208	183	218	4.2
México	970	1 258	1 258	1 430	1 402	6.3
Paraguay	42	49	48	51	64	9.0
Perú	581	816	865	864	1 044	9.3
Uruguay	173	181	179	200	233	6.1
Venezuela	2 617	2 593	2 560	2 547	2 638	0.8
ALALC	8 376	10 143	10 019	11 036		
Costa Rica	100	161	171	193	229	10.3
El Salvador	155	202	212	202	228	6.9
Guatemala	148	231	227	262	298	9.8
Honduras	92	164	183	169	171	10.5
Nicaragua	101	149	157	155		12.0 ^a
MCCA	596	907	950	981		
Cuba	618	651 ^b	650	...	...	...
Rep. Dominicana	159	160	164	184	214	2.0
Panamá	57	99	100	113	111	14.8
<i>Total</i>	<i>9 830</i>	<i>11 982</i>	<i>11 900</i>	<i>13 010</i>	<i>14 390^b</i>	<i>5.3</i>
<i>América Latina, excluida Venezuela</i>	<i>7 213</i>	<i>9 389</i>	<i>9 340</i>	<i>10 463</i>	<i>11 752^b</i>	<i>6.7</i>

FUENTE: *Monthly Bulletin of Statistics* de las Naciones Unidas.

^a 1960-1969.

^b Preliminar. Las diferentes fuentes muestran pequeñas discrepancias debido al carácter preliminar de las cifras de algunos países.

impacto de las restricciones cuantitativas aplicadas por los Estados Unidos a sus importaciones de petróleo crudo y derivados² y el surgimiento de nuevas zonas productoras en el Norte de África, con ventajas relativas para el abastecimiento de los mercados europeos. Con respecto a este último puede señalarse que a pesar de las restricciones cuantitativas en el mercado de los Estados Unidos, las exportaciones a este mercado son las únicas que crecen,³ dentro de los límites impuestos por las cuotas, absorbiendo así la disminución que se advierte en las exportaciones a la Comunidad Económica Europea y a los paí-

² El impacto mayor o menor de las restricciones depende de los programas que adopten las compañías productoras en los Estados Unidos, ya que son éstas las que reciben las cuotas, no los países exportadores.

³ Incluyendo las exportaciones de crudo a Canadá y a Trinidad-Tabago, que generalmente se destina también —una vez refinado— a los Estados Unidos.

ses de la Asociación Europea de Libre Intercambio.

Algunas de las condiciones que afectaron las exportaciones de petróleo venezolano durante la mayor parte del decenio pasado mejoraron desde comienzos de 1970, en particular, la reactivación de la demanda mundial, y posteriormente la aplicación de los acuerdos adoptados por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de la cual es miembro Venezuela, en el sentido de realizar nuevas negociaciones con las compañías productoras extranjeras existentes en cada país para obtener un mejoramiento de los precios, así como otros arreglos relativos a tributación, exenciones, etc. Los resultados de las negociaciones realizadas por los diversos países miembros de la OPEP permiten esperar un significativo mejoramiento de los ingresos obtenidos por los países exportadores de petróleo, incluso Venezuela.

Los países productores y exportadores de metales no ferrosos (Bolivia, Chile, Perú y, en cierta medida, México), contaron con un mercado relativamente favorable para sus productos a partir de 1964, cuando se inició un proceso de alza de cinc, luego del deterioro que habían experimentado esos mismos precios en diversas proporciones durante los cuatro o cinco años precedentes. Las particularidades del mercado internacional de cada uno de estos metales dieron a este período de mejoramiento de los precios características diferentes. Así, el alza de los precios del cobre durante 1964 y 1965 fue de menor proporción que la que se registró durante los mismos años en los otros tres metales, pero mientras el estaño, el plomo y el cinc perdieron entre 1966 y 1968 parte de las alzas de precios obtenidas en 1964 y 1965, el cobre mantuvo su tendencia ascendente hasta alcanzar los precios más altos de cualquier período previo durante 1969. De nuevo, mientras en este último año los precios del cobre alcanzan su más alto nivel e inician una curva de descenso, en los otros tres metales se advierte una tendencia hacia la recuperación de los niveles alcanzados en 1965. En todo caso, las fluctuaciones registradas en las cotizaciones internacionales de los metales no ferrosos, si bien corresponden al modelo tradicional de operación de los mercados de productos primarios, ocurrieron a niveles generalmente más altos que los de la segunda mitad del decenio de 1950. Las tasas de crecimiento anual alcanzadas por las exportaciones de Bolivia (15.2 %), Chile (9 %) y Perú (9.3 %) entre los años 1960 y 1970 estuvieron en gran parte determinadas por esta evolución reciente relativamente favorable del mercado internacional del cobre, el estaño, el plomo y el cinc, de los cuales esos países son principales exportadores en el área latinoamericana.

No sería posible resumir aquí los diversos factores que determinaron la evolución de las exportaciones en cada país latinoamericano, durante el último decenio,⁴ pero sí pueden señalarse a grandes rasgos las tendencias registradas por los precios internacionales de los principales productos básicos de la región, ya que esos niveles de precios son a menudo la variable más importante en los valores de la exportación de cada país.

Los índices de precios incluidos en el cuadro 5 muestran los promedios anuales de las cotizaciones internacionales de un grupo de productos básicos que representan más de dos tercios de las exportaciones totales de la región. Las fluctuaciones anuales del índice total para esos productos (excluidos el petróleo y sus derivados)

⁴ Ese examen se hace regularmente en el *Estudio Económico de América Latina*, que publica anualmente la secretaría de la CEPAL.

en el período 1960-1968 no fueron muy pronunciadas, pero si se observan los índices correspondientes a cada producto, se advierte que las variaciones de un año a otro suelen ser muy amplias. En 1969 y 1970 el índice total acusa aumentos sucesivos, que lo colocan en el más alto nivel desde 1960, porque además del alza experimentada por el cobre, hay una recuperación en los precios de los restantes metales no ferrosos (estaño, plomo y cinc), y a ello se agregan alzas en el café, el cacao, la carne vacuna y la harina de pescado y se inicia la recuperación de los precios del azúcar en el área de mercado libre. Sin embargo, ya a mediados de 1971 algunas de esas alzas habían desaparecido; los precios del café declinaban a los niveles de 1966; los del cacao eran ya inferiores a los de 1963, y continuaba la tendencia declinante de los precios del cobre. Excluido el petróleo y sus derivados, es muy posible, por lo tanto, que el índice total para 1971 registre una baja con respecto al año anterior.

La tendencia registrada por el índice global de precios de los productos básicos latinoamericanos en el decenio pasado se refleja en los índices de valor unitario de las exportaciones totales de la región. En el cuadro 6 se presentan los índices de valor unitario de las exportaciones e importaciones latinoamericanas a fin de examinar la tendencia de la relación de intercambio. Como puede observarse, los índices de valor unitario de las exportaciones totales experimentaron una apreciable mejoría a partir de 1964, particularmente si se considera el índice que excluye al petróleo. Como las exportaciones de este producto se concentran principalmente en un país, puede estimarse que los índices de valor unitario de las exportaciones excluido este producto reflejan en forma bastante aproximada la situación del resto de los países latinoamericanos en su conjunto, esto es, un período de mejoramiento de los valores medios de exportación que, aunque sujeto a moderadas bajas en algunos años, se mantuvo en general desde 1964 a niveles más favorables que los de los años anteriores. Sin embargo, durante esos mismos años se registró también un alza constante de los valores unitarios de importación, de manera que la relación de precios del intercambio en el período 1964-1970, sin ser totalmente desfavorable, no se tradujo en el factor positivo que cabía esperar, dada la coyuntura favorable del mercado internacional de productos básicos. Así, por ejemplo, el mejoramiento que muestra la relación de intercambio en 1964 va reduciéndose paulatinamente en los años siguientes hasta llegar, en 1967, a la situación existente en 1963, año tomado como base. En 1969 y, particularmente en 1970, cuando los valores unitarios de exportación

Cuadro
ÍNDICES DE PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
(1963)

<i>Producto</i>	1960	1961	1962	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<i>Alimentos, bebidas y tabaco</i>	92	89	87	108	100	96	92	90	103	118
<i>Zona tropical</i>	91	88	85	107	97	93	89	90	100	119
Azúcar ^a	36	34	35	69	25	22	24	25	41	44
^b	77	77	79	84	83	85	89	92	96	99
Banano	95	95	95	90	96	92	93	89	88	96
Cacao	101	85	80	87	64	87	100	124	164	122
Café ^c	107	106	100	137	131	120	111	110	120	160
^d	113	110	103	123	123	120	106	108	114	142
Tabaco	82	81	84	62	79	...	...	...	...	...
<i>Zona templada</i>	99	98	99	111	116	114	112	96	120	105
Carne de vacuno	107	101	106	122	133	125	121	...	...	...
Maíz	91	90	88	101	108	108	101	94	100	112
Trigo	96	100	100	105	98	101	107	98	98	98
<i>Materias primas agrícolas</i>	101	101	98	105	101	102	95	97	97	101
Aceite de linaza	121	133	120	112	100	91	98	111	112	107
Algodón ^e	100	103	100	101	98	96	105	106	97	105
^f	99	106	101	99	99	92	100	102	88	100
^g	119	110	102	117	105	109	118	127	117	123
Cueros vacunos	130	121	117	106	121	165	121	129	148	144
Extracto de quebracho	92	78	89	105	115	116	115	122	135	151
Harina de pescado	77	87	98	106	128	123	107	111	133	148
Lana ^h	86	79	87	111	83	94	83	72	74	64
ⁱ	99	95	82	110	90	84	56	55	59	59
<i>Metales</i>	107	104	103	117	129	152	142	148	174	172
Cobre	105	98	100	118	136	186	170	183	227	220
Estaño	88	96	99	136	155	142	135	125	137	144
Mineral de hierro	111	115	114	96	97	98	98	98	98	101
Plomo	114	101	89	159	182	150	131	138	166	171
Cinc	116	101	88	154	147	133	131	124	135	138
<i>Petróleo y derivados</i>	105	105	102	94	93	92	91	92	90	89
Crudo	104	104	102	94	94	92	91	91	...	...
Derivados	108	107	103	93	92	91	91	94	...	...
<i>Total sin petróleo y derivados</i>	96	94	95	109	105	108	102	103	114	125
<i>Total 21 productos</i>	99	98	97	104	101	102	98	99	106	113

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.
^a No incluye las exportaciones a los Estados Unidos.
^b Exportaciones a los Estados Unidos.
^c Santos (Brasil).
^d Manizales (Colombia).
^e Matamoros (México).
^f São Paulo (Brasil).
^g Lima (Perú).
^h Montevideo (Uruguay).
ⁱ Buenos Aires (Argentina).

DE EXPORTACIÓN EN EL MERCADO MUNDIAL

= 100)

1969				1970				1971		
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
98	99	101	113	116	116	119	119	113	105	104
95	95	97	111	118	119	120	118	114	103	104
40	46	41	38	39	44	46	48	57	52	49
94	96	95	97	97	99	100	98	103	103	105
86	99	91	76	106	108	88	83	98	108	104
164	165	166	162	125	109	131	122	106	98	100
112	109	116	141	154	158	164	164	147	126	125
108	102	107	138	146	145	141	137	128	122	122
...
117	122	132	129	97	102	110	121	105	102	101
142	151	146	150	...	...	...	...	...	...	...
92	101	111	95	98	108	120	121	116	109	108
101	96	...	...	97	96	100	...	95	95	95
96	97	96	99	100	102	101	102	104	107	111
115	108	115	111	107	109	105	106	98	88	90
97	97	94	100	101	103	106	110	113	117	125
88	89	87	90	93	100	103	110	113	120	125
120	115	114	...	124	125	125	120	122	123	123
141	149	149	149	147	148	139	141	152	168	168
132	136	134	140	145	151	153	155	163	171	171
116	134	131	150	150	155	139	149	146	138	140
76	76	76	70	66	66	65	58	56	55	55
59	59	59	58	59	60	61	56	57	62	64
157	170	182	187	195	187	162	145	140	151	146
198	221	240	247	261	248	201	170	164	179	170
129	134	138	146	149	146	141	141	137	138	134
97	98	98	98	100	99	102	103	97	107	108
147	159	177	180	187	177	163	158	149	150	141
127	131	138	145	139	136	139	136	130	136	145
...
109	112	116	125	129	129	124	121	116	115	114
...

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE VALOR UNITARIO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES Y DE LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO

(1963 = 100)

Año	Valor unitario de las exportaciones		Valor unitario de las importaciones	Relación de intercambio	
	Total	Excluido petróleo		Total	Excluido petróleo
1960	97	96	100	97	96
1961	96	94	100	95	93
1962	95	93	103	92	90
1963	100	100	100	100	100
1964	107	110	101	106	109
1965	106	109	104	103	105
1966	108	111	104	103	107
1967	105	108	106	100	102
1968	106	109	107	99	102
1969	109	114	109	100	104
1970	115	122	114	101	107
1970 I ^a	115	122	113	102	108
II	117	123	114	102	107
III	119	123	114	105	108
IV	113	120	115	98	104
1971 I	108	111	118	91	94
II	108	111	119	91	94

FUENTE: *Monthly Bulletin of Statistics* de las Naciones Unidas, enero de 1972.^a Los números romanos se refieren a trimestres.

alcanzan su más alto nivel, se intensifica el alza de los valores unitarios de importación, que absorben así parte importante de la ventaja que pudieron haber obtenido los exportadores latinoamericanos. Pese a que el índice de la relación de intercambio que excluye el petróleo se sitúa en 1970 a un nivel más alto que el de los años inmediatamente anteriores, la fugacidad del fenómeno se advierte de nuevo al observar los índices parciales correspondientes a los dos últimos trimestres de 1970 y primeros de 1971: los valores unitarios de importación continúan aumentando, a la par que declinan los de exportación, de manera que ya en el primer trimestre de 1971 la relación de intercambio había perdido todo lo ganado el año anterior y había bajado a niveles inferiores a los de 1960.

1. Evolución de los principales productos

La pérdida relativa en la participación de las exportaciones latinoamericanas de productos básicos en el mercado mundial sugiere la conveniencia de examinar con algún detalle la evolución de la producción y las exportaciones de los rubros más importantes de la región, aunque se trata aquí más bien de destacar los hechos sin profundizar en las causas de orden interno o ex-

terno que pueden haber determinado la evolución particular de cada producto, o influido en ella.

a) Azúcar

En los últimos dos decenios la producción mundial de azúcar aumentó en 95 %. En ese mismo lapso, la producción latinoamericana creció en 61 % y la del resto del mundo en 111 %. (Véase el cuadro 7.) Aunque la región en su conjunto redujo su participación en la producción mundial, la evolución por países muestra grandes diferencias. En primer lugar, hubo un estancamiento relativo de la producción cubana durante todo el período en consideración, con excepción de la zafra de 1969/1970, en que la producción alcanzó la cifra sin precedentes de 9.4 millones de toneladas cortas, comparada con 5.2 y 5.5 millones en las dos zafas anteriores; el promedio de esos tres años fue apenas superior al de comienzos del decenio de 1950, aunque representó una marcada recuperación con respecto a la grave disminución que había sufrido en los primeros años del decenio pasado. De todos modos, la participación de Cuba en la producción mundial se redujo considerablemente en el decenio pasado y se mantiene baja al iniciarse el presente, ya que no logra superar los

Cuadro 7

AZÚCAR CENTRÍFUGA: PRODUCCIÓN MUNDIAL Y DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

(Miles de toneladas cortas de azúcar cruda)

	1951/1952- 1953/1954	1961/1962- 1963/1964	1967/1968- 1969/1970	1969/1970	1970/1971	Porcentaje de aumento entre 1951/1952- 1953/1954 y 1967/1968- 1969/1970
Argentina	748	923	970	1 059	1 061	30
Brasil	2 112	3 710	4 930	5 068	5 987	133
México	893	1 871	2 624	2 587	2 746	194
Perú	630	874	811	870	942	29
República Dominicana	672	919	943	1 118	1 200	40
Otros: América Latina	647	1 629	2 434	2 374	4 337	276
Suma	5 702	9 926	12 694	13 017	16 213	123
Cuba	6 374	4 506	6 700	9 400	6 500	5
<i>Total América Latina</i>	<i>12 076</i>	<i>14 432</i>	<i>19 394</i>	<i>22 417</i>	<i>22 713</i>	<i>61</i>
<i>Total mundial</i>	<i>38 777</i>	<i>57 101</i>	<i>75 716</i>	<i>79 311</i>	<i>78 689</i>	<i>95</i>
Porcentajes del total mundial						
Cuba	16.4	7.9	8.8	11.4	8.3	
Resto de América Latina	14.7	17.4	16.8	17.0	20.7	
<i>Total América Latina</i>	<i>31.1</i>	<i>25.3</i>	<i>25.6</i>	<i>28.4</i>	<i>29.0</i>	

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *World Agricultural Production and Trade*, varios números.

niveles de producción de los años cincuenta. Por el contrario, en el resto de los países latinoamericanos, cuya producción total hace veinte años no lograba igualar la producción cubana, se registró un fuerte ritmo de expansión a partir de 1961, inducido en parte por los cambios que originó en las corrientes la prohibición impuesta por los Estados Unidos al comercio con Cuba. Así, en el período 1951-1953, las exportaciones latinoamericanas de azúcar —excluidas las de Cuba— correspondían principalmente a la República Dominicana, México y el Perú, y en menor medida al Brasil. Cuba suministraba 3.2 millones de toneladas de un total de 3.5 millones importadas por los Estados Unidos desde América Latina. Al cancelarse la cuota cubana en el mercado de los Estados Unidos, una parte se asignó a los propios productores norteamericanos, que aumentaron la participación que tenían en el abastecimiento interno, y el resto se distribuyó entre exportadores latinoamericanos, incluso países que con anterioridad no tenían acceso preferencial a aquel mercado. La diferencia de precios que normalmente ha existido entre el azúcar exportada a los Estados Unidos (bajo régimen de

cuotas de importación) y la que se transa en el mercado libre significó un gran estímulo para los productores latinoamericanos y explica el rápido crecimiento de la producción y las exportaciones de algunos países, particularmente del Brasil y México, así como las de un grupo de países que no eran exportadores o lo eran por cantidades marginales, entre ellos Argentina, Colombia, Ecuador y los países centroamericanos. Los países latinoamericanos, incluida Cuba, han logrado retener la importante participación que tienen en las exportaciones mundiales de azúcar, ya que la disminución experimentada por Cuba ha sido compensada con el aumento de las exportaciones de otros países del área. (Véase el cuadro 8.)

b) *Cacao*

La producción mundial de cacao ha crecido en 81 % los últimos 20 años, sobre todo por la mayor producción de África. En América Latina apenas aumentó en 43 % principalmente por los altibajos de la producción brasileña que es la de mayor volumen en la región. El prome-

Cuadro 8

AZÚCAR CENTRÍFUGA: EXPORTACIÓN MUNDIAL Y DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

(Miles de toneladas de azúcar cruda)

	1951-1953	1961-1963	1967-1969	1969	1970	Porcentaje de aumento entre 1967-1969
						1951-1953
Argentina	—	186	85	58	121	—
Brasil	103	570	1 047	1 061	1 130	919
México	23	448	591	625	612	2 515
Perú	325	498	386	268	403	19
República Dominicana	526	770	634	636	793	20
Otros, América Latina	72	278	849	954	1 496	1 086
Suma	1 049	2 749	3 627	3 603	4 555	245
Cuba	5 322	5 022	5 031	4 799	6 906	— 6
<i>Total América Latina</i>	<i>6 371</i>	<i>7 771</i>	<i>8 658</i>	<i>8 402</i>	<i>11 461</i>	<i>36</i>
<i>Total mundial</i>	<i>13 517</i>	<i>17 974</i>	<i>19 478</i>	<i>18 543</i>	<i>21 676</i>	<i>44</i>
Porcentajes del total mundial						
Cuba	39.3	33.5	25.9	25.9	31.9	
Resto de América Latina	7.8	15.3	18.6	19.4	21.0	
<i>Total América Latina</i>	<i>47.1</i>	<i>48.8</i>	<i>44.5</i>	<i>45.3</i>	<i>52.8</i>	

FUENTE: International Sugar Council, *Statistical Bulletin*.

dio correspondiente al Brasil durante el período 1951/1952-1953/1954 alcanzó a 119 000 toneladas largas anuales, cifra inferior a la producción de los tres bienios anteriores, en que fue de 148 000 toneladas largas; asimismo, el promedio de 117 000 toneladas largas correspondientes a 1961/1962-1963/1964 reflejó otro período de fuerte merma de la producción, ya que entre los años 1957/1958 y 1959/1960 ella promedió 178 000 toneladas largas. La cifra media del trienio 1967/1968 a 1969/1970, de 167 000 toneladas largas, no refleja ningún aumento real, pues es inferior a la registrada a fines del decenio de 1950. Incluso las cifras de producción correspondiente a los años 1969/1970 y 1970/1971, que parecerían indicar una tendencia de crecimiento, se habían alcanzado ya en 1959/1960, con 198 000 toneladas largas. El porcentaje de aumento para la producción brasileña indicado en el cuadro 9 tiene, por lo tanto, una significación muy relativa, pues si se toman como base de comparación periodos anteriores el resultado puede ser muy diferente.⁵ (Véase el cuadro 9.)

⁵ Si se compara el promedio anual de la producción de los años 1948/1949 a 1950/1951 con el correspondiente a los años 1968/1969 a 1970/1971, que fueron,

La producción en otros países latinoamericanos fluctúa también en diferente grado, con cosechas normales en unos años y fuertes reducciones en otros; quizá el país menos afectado por esas alteraciones sea el Ecuador, cuya producción en los años recientes ha crecido a un ritmo más uniforme.

En contraste con la producción latinoamericana, la de los países africanos ha avanzado en forma notable, aunque también con fuertes oscilaciones, sin duda porque han tenido más éxito en la erradicación de las plagas que son la principal causa de las mermas de producción. El promedio alcanzado en el trienio 1967/1968-1969/1970, no es el más alto registrado por la producción africana, ya superado en el período 1964/1965 a 1966/1967 (938 000 y 989 000 toneladas largas anuales, respectivamente). El exceso de producción sobre la demanda corriente en este último período originó la más grave crisis de los precios del cacao en el mercado internacional. Los precios del cacao en grano están entre los más inestables de los productos básicos que interesan a América Latina a causa tanto

respectivamente, 148 000 y 181 000 toneladas largas, el aumento total de la producción brasileña resulta de 22 por ciento.

de las fuertes variaciones que experimenta la producción mundial como de las características del proceso de comercialización en los países exportadores. De ahí la importancia que se asig-

na a la formación de una reserva estabilizadora en el convenio internacional sobre este producto que se viene gestionando desde hace muchos años.

Cuadro 9

CACAO EN GRANO: PRODUCCIÓN MUNDIAL Y DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

(Miles de toneladas largas)

	1951/1952- 1953/1954	1961/1962- 1963/1964	1967/1968- 1969/1970	1969/1970	1970/1971	Porcentaje de aumento entre 1951/1952- 1953/1954 y 1967/1968- 1969/1970
Colombia	15	19	167	197	183	40
Brasil	119	117	18	19	21	20
Ecuador	26	37	58	54	60	123
República Dominicana	33	37	31	42	25	- 6
Venezuela	18	20	24	24	25	33
Otros, América Latina	30	47	45	41	40	50
<i>Total América Latina</i>	241	277	345	385	354	43
África	474	853	938	998	1 116	98
<i>Total mundial</i>	737	1 167	1 330	1 423	1 517	81
Porcentaje del total mundial						
América Latina	33	24	26	25	23	
África	64	73	71	71	74	

FUENTE: Gill & Duffus, *Cocoa Market Report*, Londres.

Cuadro 10

CACAO EN GRANO: EXPORTACIÓN MUNDIAL Y DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

(Miles de toneladas largas)

	1951-1953	1961-1963	1968-1970	1969	1970	Porcentaje de aumento entre 1951-1953 y 1968-1970
Brasil	86	75	104	118	118	21
Ecuador	23	33	44	32	36	91
República Dominicana	23	18	28	25	34	22
Venezuela	15	11	12	10	11	- 20
Otros, América Latina	8	23	19	21	16	137
<i>Total América Latina</i>	156	159	207	206	215	33
África	487	821	796	740	844	63
<i>Total mundial</i>	666	1 014	1 037	982	1 094	56
Porcentaje del total mundial						
América Latina	23	16	20	21	20	
África	73	81	77	75	77	

FUENTE: Gill & Duffus, *Cocoa Statistics*, Londres, julio de 1971.

Las exportaciones mundiales de cacao en grano han evolucionado en forma similar a la producción. La participación de los países latinoamericanos en la producción mundial bajó de 33 a 26 % en el período que se examina, mientras su participación en las exportaciones mundiales se reducía del 23 al 20 % en el mismo lapso. La pérdida de participación regional podría acentuarse en el futuro ya que algunos pequeños productores latinoamericanos registran un estancamiento o declinación de su producción a largo plazo. (Véase el cuadro 10.)

c) Café

La participación de América Latina en la producción y las exportaciones mundiales de café ha decrecido notablemente en los últimos dos decenios, principalmente, por efecto de las tendencias registradas en el Brasil y Colombia. En el período 1951-1953 la producción exportable de estos dos países representaba el 63 % de la producción mundial y el resto de los países latinoamericanos aportaban otro 18 %, suministrando así la región en conjunto más de las cuatro quintas partes de la producción exportable mundial. El rápido crecimiento de la producción

africana en el decenio de 1950 alteró ese cuadro. Ya en el período 1961-1963 la producción exportable de esos países había aumentado en 168 % con respecto a la del período 1951-1953, siendo el aumento de sólo 58 % en el Brasil, 19 % en Colombia y 61 % en los demás países latinoamericanos. A partir de 1961-1963 se acentuaron algunas de esas tendencias; la producción del Brasil, en particular, sufrió graves pérdidas en algunos años por las heladas y bajó el ritmo de crecimiento de la producción de otros países latinoamericanos. La participación latinoamericana en la producción exportable mundial se redujo a 52 % para el período 1968-1970 habiéndose elevado la de los países africanos al 41 %. Recuérdese, a este respecto, que entre 1957 y 1963 el esfuerzo para estabilizar el mercado mundial del café correspondió exclusivamente a los países latinoamericanos y solamente a partir de 1964, con la negociación del convenio internacional sobre este producto, se logró la participación de los productores africanos y de los principales países importadores.

Pese a que la evolución de las exportaciones suele seguir de cerca las tendencias de la producción, las exportaciones del Brasil no acusan las mismas fuertes variaciones anuales, pues la

Cuadro 11

CAFÉ: PRODUCCIÓN MUNDIAL EXPORTABLE, POR PRINCIPALES ÁREAS

(Millones de sacos de 60 kg)

	1951/1952- 1953/1954	1961/1962- 1963/1964	1968/1969- 1970/1971	1969/1970	1970/1971	Porcentaje de aumento entre 1951/1953 y 1968/1970
Brasil	14.6	23.1	6.6	10.3	1.5	- 55
Colombia	5.7	6.8	6.6	7.1	6.1	16
Otros, América Latina	5.7	9.2	9.5	9.9	9.8	67
<i>Total América Latina</i>	<i>26.1</i>	<i>39.1</i>	<i>22.7</i>	<i>27.3</i>	<i>17.4</i>	<i>- 13</i>
África	5.6	15.0	17.9	18.5	18.1	220
<i>Total mundial</i>	<i>32.4</i>	<i>56.2</i>	<i>43.3</i>	<i>47.7</i>	<i>38.9</i>	<i>34</i>
Porcentajes del total mundial						
Brasil	45	41	15	22	4	
Colombia	18	12	15	15	16	
Resto de América Latina	18	16	22	21	25	
<i>Total América Latina</i>	<i>81</i>	<i>70</i>	<i>52</i>	<i>57</i>	<i>45</i>	
África	17	27	41	39	47	

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *World Agricultural Production and Trade*, varios números.

Cuadro 12
CAFÉ: EXPORTACIÓN MUNDIAL, POR PRINCIPALES ÁREAS
(Miles de sacos de 60 kg)

	1951-1953	1961-1963	1968-1970	1969	1970	Porcentaje de aumento entre 1951-1953 y 1968/1970
Brasil	15 914	17 621	18 578	19 613	17 035	17
Colombia	5 466	6 115	6 525	6 478	6 508	19
Otros, América Latina	5 612	8 313	9 822	9 759	9 788	75
<i>Total América Latina</i>	<i>27 012</i>	<i>32 049</i>	<i>34 924</i>	<i>35 850</i>	<i>33 381</i>	<i>29</i>
África	5 121	12 346	16 627	16 114	17 036	225
<i>Total mundial</i>	<i>32 814</i>	<i>46 313</i>	<i>54 108</i>	<i>54 466</i>	<i>53 254</i>	<i>65</i>
Porcentaje del total mundial						
Brasil	48	38	34	36	32	
Colombia	17	13	12	12	12	
Otros, América Latina	17	18	18	18	18	
<i>Total América Latina</i>	<i>82</i>	<i>69</i>	<i>64</i>	<i>66</i>	<i>63</i>	
África	16	27	31	30	32	

FUENTE: Pan American Coffee Bureau, *Annual Coffee Statistics*, varios números.

acumulación de excedentes en algunos años permite contrarrestar los efectos de la caída de la producción de otros. De todos modos, entre 1951-1953 y 1968-1970 las exportaciones del Brasil y de Colombia aumentaron apenas en 17 y 19 %, cifras que revelan que en estos dos países ha recaído principalmente —unas veces por causas naturales y otras por medidas de regulación del comercio— el esfuerzo por estabilizar el mercado internacional del café o impedir que el desequilibrio entre oferta y demanda mundiales y la acumulación de existencias tuviera efectos más ruinosos sobre las cotizaciones. Excluyendo al Brasil y a Colombia, las exportaciones del resto de los países latinoamericanos aumentaron 75 % en el período indicado, y las de los países africanos en 225 %. (Véase el cuadro 11.)

Estas diferencias indican que los países africanos continuaron aumentando su participación en el comercio mundial del café durante el período de vigencia del convenio internacional sobre este producto. Entre 1961-1963 y 1968-1970, las exportaciones latinoamericanas aumentaron en 2.9 millones de sacos de 60 kilogramos, y las africanas en 4.3 millones. (Cuadro 12.)

d) Trigo

La participación de América Latina en la pro-

ducción mundial de trigo es muy pequeña y declinante, pese a que la Argentina, el principal país productor de la región (y de hecho el único exportador), ha logrado mantener una participación que oscila entre el 4 y el 6 % de las exportaciones mundiales. (Véase el cuadro 13.)

El comercio del trigo presenta características especiales. Tres países (Australia, Canadá y los Estados Unidos), cuya producción durante el decenio pasado representó en promedio el 24 % de la producción mundial, aportaron —también en promedio— 72 % de la exportación mundial. (Véase el cuadro 14.) Las políticas de exportación de esos países, y especialmente las de los Estados Unidos y Canadá, tienen considerable influencia en las condiciones del mercado internacional, en el que, además, han influido las regulaciones resultantes de los sucesivos convenios internacionales sobre el trigo negociados desde 1949. Entre las políticas comerciales que más afectan la posición competitiva del trigo argentino, cabe destacar los subsidios a la exportación y las diversas formas de transacciones “no comerciales”, concepto que engloba los programas de colocación de excedentes y otras formas de ayuda gubernamental a la exportación. Las exportaciones de trigo y harina de trigo efectuadas en virtud de los diversos programas apoyados por los gobiernos registraron:

País	Exportaciones en virtud de programas gubernamentales (miles de toneladas)		Porcentaje de la exportación total del país	
	1968-1969	1969-1970	1968-1969	1969-1970
	Australia	214	215	3.9	3.0
Canadá	3 711	3 211	42.7	36.3
CEE	200	1 300	4.0	18.2
Estados Unidos	8 555	10 107	58.2	61.3
<i>Totales</i>	<i>12 680</i>	<i>14 833</i>	<i>37.5</i>	<i>37.3</i>

FUENTE: International Wheat Council, *Review of the World Grains Situation, 1969-1970*, Londres, noviembre de 1970, p. 28.

Los cuatro mercados mencionados en el cuadro suministraron, en los años agrícolas indicados, el 75 y el 79 %, respectivamente, de las exportaciones mundiales, de manera que la proporción que representan las exportaciones efectuadas en virtud de programas gubernamentales —sobre todo las de los Estados Unidos y el Canadá— afecta considerablemente la posición de otros exportadores, en especial de un país como la Argentina, que no está en condiciones de efectuar ventas pagaderas en moneda del país comprador o extendiendo créditos de largo plazo o mediante operaciones de trueque, que constituyen las prin-

cipales formas de operación de los programas gubernamentales de los Estados Unidos.

Los problemas que plantea la colocación de excedentes de los países desarrollados, en su mayor parte de los Estados Unidos, han sido objeto de consideración internacional desde mediados del decenio de 1950, cuando se aprobaron los "principios sobre colocación de excedentes", de la FAO, y casi simultáneamente se establecieron ciertos procedimientos de notificación en el seno del GATT. Esos problemas, que no se circunscriben al trigo, han sido objeto de preocupación internacional; desde hace ya varios años algunos

Cuadro 13
TRIGO: PRODUCCIÓN MUNDIAL, POR PRINCIPALES ÁREAS
(Millones de toneladas)

	1948/1949- 1952/1953	1961/1962- 1963/1964	1967/1968- 1969/1970	1969/1970	1970/1971	Porcentaje de aumento entre 1948/1949- 1952/1953 y 1967/1968- 1969/1970
Argentina	5.1	6.5	6.6	7.0	4.3	29
Otros, América Latina	2.7	2.7	2.7	3.2	3.7	—
Australia	5.1	8.0	11.0	10.8	7.9	116
Canadá	13.4	14.3	17.4	18.6	9.0	30
Estados Unidos	31.0	31.5	41.3	39.7	37.5	33
Europa occidental	30.3	42.3	51.2	50.1	43.7	69
Europa oriental	10.8	13.6	20.6	20.8	22.7	91
Unión Soviética	32.7	62.3	83.5	79.9	80.0	155
Otros	40.1	39.8	67.3	78.3	79.1	68
<i>Total mundial</i>	<i>171.2</i>	<i>221.1</i>	<i>301.9</i>	<i>308.4</i>	<i>287.9</i>	<i>76</i>
Porcentaje de América Latina del total mundial						
Argentina	3.0	2.9	2.2	2.3	1.5	
Otros, América Latina	1.6	1.2	0.9	1.0	1.3	

FUENTES: International Wheat Council, *World Wheat Statistics*, 1969; Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *World Agricultural Production and Trade*, septiembre de 1971.

Cuadro 14

TRIGO Y HARINA DE TRIGO: EXPORTACIONES MUNDIALES, POR PRINCIPALES PAÍSES

(Miles de toneladas, años comerciales julio/junio)

	1948/1949- 1952/1953	1961/1962- 1963/1964	1967/1968- 1969/1970	1968/1969	1969/1970	Porcentaje de aumento entre 1948/1949- 1952/1953 y 1967/1968- 1969/1970
Argentina	1 694	2 320	2 088	2 785	2 108	23
Australia	3 021	6 293	6 543	5 369	7 250	117
Canadá	7 782	11 437	8 867	8 700	8 999	14
Estados Unidos	10 730	19 989	17 124	14 693	16 480	60
Otros	2 854	9 179	14 070	13 448	15 420	393
<i>Total mundial</i>	<i>26 080</i>	<i>49 127</i>	<i>48 692</i>	<i>44 995</i>	<i>50 257</i>	<i>87</i>
Porcentaje del total mundial						
Argentina	6.5	4.7	4.3	6.2	4.2	
Australia	11.6	12.8	13.4	11.9	14.4	
Canadá	29.8	23.1	18.2	19.3	17.9	
Estados Unidos	41.1	40.7	35.2	32.7	32.8	
Otros	10.9	18.7	28.9	29.9	30.7	

FUENTE: International Wheat Council, *World Wheat Statistics*, 1970.

países vienen intensificando sus esfuerzos por hacer más efectivo y práctico el sistema de consultas gubernamentales establecido sobre esas operaciones, especialmente ante la diversidad de formas que presentan ahora las llamadas "transacciones no comerciales". Este nuevo nombre que se les ha dado refleja los cambios ocurridos en los programas gubernamentales de ventas al exterior, que ya no se limitan estrictamente a la colocación de excedentes agrícolas, sino que incluyen la promoción de ventas de la producción corriente y la venta de reservas de metales y otras materias primas como resultado de cambios en las necesidades estratégicas de algunos países desarrollados.

La discusión internacional de estos problemas no ha conducido todavía a un acuerdo para perfeccionar los mecanismos de consulta. En la "Declaración y principios del programa de acción de Lima", los países en desarrollo reiteraron de nuevo la posición que han mantenido sobre este punto señalando que los países desarrollados que colocan excedentes y reservas estratégicas deben asegurar que tales operaciones no afectarán adversamente las economías de los países en desarrollo y que sobre la colocación de aquellos excedentes y reservas no cubiertos por los "Principios sobre colocación de excedentes", de la FAO, debe mantener constante vigilancia la UNCTAD para asegurar el cumplimiento de la Decisión 4 (V) aprobada por la Comisión de

Productos Básicos de la organización de que se trata.⁶

Los problemas que plantea la colocación de excedentes y reservas y en general todas las llamadas "transacciones no comerciales" por parte de los países desarrollados no son, por supuesto, los únicos que afectan las exportaciones de trigo de la Argentina, ya que también son importantes los relacionados con el nivel de los subsidios otorgados por los países desarrollados a sus exportaciones, la política de sostenimiento de los precios internos y los sistemas de derechos variables, cuotas, prohibiciones y demás medidas orientadas a restringir el acceso a sus mercados internos. La existencia de tales políticas, determina en última instancia, el marco general dentro del cual tiene que programarse la producción de la Argentina, por lo que no cabría esgrimir en este caso el argumento usual de que sus exportaciones de trigo no aumentan porque tampoco lo hace su producción.

e) *Banano*

Los países latinoamericanos tradicionalmente

⁶ La decisión 4 (V) de la citada Comisión, establece una serie de principios sobre colocación de excedentes y reservas, en especial con respecto a los productos no cubiertos por la FAO. Véase, "Informe de la Comisión de Productos Básicos sobre su 5° período de sesiones".

han dominado en la producción y las exportaciones mundiales de banano, logrando en los últimos años aumentar su participación en éstas, no obstante las restricciones de importación que en forma discriminatoria aplican a este producto algunos mercados importantes. El incremento de las exportaciones correspondió principalmente a Ecuador, Honduras, Costa Rica y Panamá, y en menor medida a Colombia, lo que compensó las mermas ocurridas en las del Brasil y de otros exportadores de menor importancia. Entre las causas determinantes del auge cabe señalar el cambio ocurrido en la forma de embarque y distribución de la fruta. Ahora se realiza totalmente en cajas, con lo que el producto llega en mejores condiciones al consumidor y se eliminan las pérdidas que ocurrirían con el transporte en racimos y el porcentaje de rechazo de éstos en los centros de compra para exportación. (Véase el cuadro 15.)

Esta evolución relativamente favorable no debe hacer olvidar la importancia de los problemas de acceso que enfrentan las exportaciones de la región. Así, el mercado del Reino Unido que importa un promedio anual de 350 000 toneladas, provenientes en su casi totalidad de países de la

Comunidad Británica (principalmente productores del Caribe) y no sujetas a restricción alguna, fija una cuota de apenas 4 000 toneladas anuales para las importaciones provenientes de países latinoamericanos, sujetas además al pago de un gravamen arancelario de aproximadamente el 15 % *ad valorem*. La incorporación del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea constituye un motivo de particular preocupación para los exportadores latinoamericanos de banano. En efecto, la CEE aplica a las importaciones del producto el arancel común del 20 % *ad valorem*, salvo una cuota libre asignada a la República Federal de Alemania, que se abastece casi totalmente en países latinoamericanos. Además de la Tarifa Externa Común, las importaciones de banano de otros miembros de la CEE están sujetas a cuotas, licencias y tasas fiscales de consumo, que tienden a dar preferencia a las compras en países o territorios asociados a la CEE.

f) Carne

La participación latinoamericana en las exportaciones mundiales de carne no se ha modificado notablemente en los últimos veinte años. En

Cuadro 15
BANANO: EXPORTACIONES DE PAISES LATINOAMERICANOS Y TOTAL MUNDIAL
(Miles de toneladas)

	1951/1953	1961/1963	1968/1970	1969	1970	Porcentaje de aumento 1951/1953- 1968/1970
Brasil	195	223	176	163	204	— 9
Colombia	165	185	331	334	257	100
Costa Rica	329	262	708	719	853	115
Ecuador	357	1 122	1 270	1 193	1 364	256
Honduras	310	384	859	838	815	177
Panamá	142	274	568	589	575	300
Otros, América Latina	237	318	207	209	198	— 12
<i>Total América Latina</i>	<i>1 734</i>	<i>2 768</i>	<i>4 119</i>	<i>4 045</i>	<i>4 266</i>	<i>138</i>
África	286	448	358	377	384	25
<i>Total mundial</i>	<i>2 533</i>	<i>4 060</i>	<i>5 752</i>	<i>5 673</i>	<i>5 976</i>	<i>127</i>
Porcentaje del total mundial						
Brasil	7.7	5.5	3.1	2.9	3.4	
Colombia	6.5	4.6	5.8	5.9	4.3	
Costa Rica	13.0	6.5	12.3	12.7	14.3	
Ecuador	14.1	27.6	22.1	21.0	22.8	
Honduras	12.2	9.5	14.9	14.8	13.6	
Panamá	5.6	6.7	9.9	10.4	9.6	
América Latina	68.5	68.2	71.6	71.3	71.4	

FUENTE: FAO, *Anuario de Comercio 1970* y años anteriores.

la región —sobre todo en la Argentina— se vieron afectadas por períodos de sequía y por una fuerte demanda interna, que obligó en algunos casos a imponer vedas al consumo. Si se toman en cuenta scolarmente las exportaciones de carne vacuna, la participación de América Latina en el total mundial se sitúa en alrededor del 40 %. Aunque la Argentina (con poco más de los dos tercios del total), es el principal país exportador de la región, seguido a considerable distancia por el Uruguay, durante al decenio pasado otros países latinoamericanos desarrollaron un activo comercio de exportación de carne vacuna que, aunque todavía de reducido volumen, ha significado para algunos de ellos —especialmente los países centroamericanos— la posibilidad de incorporar a sus exportaciones un producto de demanda relativamente dinámica en el mercado mundial. (Véase el cuadro 16.)

Conviene recordar, sin embargo, que la carne vacuna está sujeta a restricciones en algunos mercados importantes. En los Estados Unidos existe desde hace años un régimen de cuotas de importación, que no ha sido aplicado todavía. Ese país ha preferido negociar acuerdos voluntarios de exportación con sus principales proveedores, a fin de que ellos mismos limiten el volumen de sus exportaciones, tomando en cuenta el factor de crecimiento establecido en la fórmula para calcular el volumen por sobre el cual entrarían a regir las cuotas. En la Comunidad Económica Europea existe una compleja reglamentación para las importaciones de carne, que incluye un gravamen variable adicional al derecho aduanero y acuerdos comerciales con algunos países —como Yugoslavia— que establecen regulaciones especiales sobre este producto. A fines de 1971 un acuerdo comercial de la CEE

Cuadro 16
CARNE: EXPORTACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y TOTAL MUNDIAL
(Millones de libras)

	1951-1955	1961-1965	1968	1969	1970
<i>A. Vacuna, ovina y porcina</i>					
Argentina	802	1 440	1 671	2 020	1 728
Brasil	17	94	196	296	339
México	68	90	77	101	101
Paraguay	23	59	70	60	63
Uruguay	136	225	273	280	356
<i>Suma</i>	<i>1 045</i>	<i>1 908</i>	<i>2 286</i>	<i>2 756</i>	<i>2 588</i>
<i>Total mundial^a</i>	<i>4 651</i>	<i>8 419</i>	<i>10 525</i>	<i>11 163</i>	<i>11 700</i>
Porcentaje de 5 países sobre el total	22.5	22.7	21.7	24.7	22.1
<i>B. Vacuna</i>					
Argentina		1 217	1 339	1 693	1 429
Brasil		91	167	253	291
Costa Rica		19	48	55	57
Guatemala		14	28	37	36
Honduras		13	20	34	38
México		81	63	81	80
Nicaragua		29	52	61	69
Paraguay		58	56	49	56
República Dominicana		1	12	14	10
Uruguay		215	241	254	304
<i>Suma</i>		<i>1 736</i>	<i>2 026</i>	<i>2 530</i>	<i>2 369</i>
<i>Total mundial^a</i>		<i>4 285</i>	<i>5 492</i>	<i>6 008</i>	<i>6 157</i>
Porcentaje de países latinoamericanos sobre total mundial		40.5	36.9	42.1	38.5

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *World Agricultural Production and Trade*, noviembre de 1971 y números anteriores.

^a Los totales mundiales corresponden a las exportaciones de 44 países de todos los continentes.

con la Argentina definió las bases que permitirán mantener un sistema de consultas permanentes sobre el intercambio entre las dos áreas y en particular sobre las modalidades de aplicación de los derechos móviles sobre las importaciones de carne.

g) *Algodón*

La producción algodonera de América Latina tuvo un período de expansión en el decenio de 1950, que se prolongó —aunque a un ritmo más pausado— en el decenio siguiente. Parte del crecimiento correspondió a los dos principales productores —Brasil y México— y el resto al incremento logrado por pequeños productores (países centroamericanos) y otros que eran importadores netos (Colombia). La producción no mostró una tendencia definida de aumento en la Argentina ni en el Perú. La participación de la región latinoamericana en la producción mundial de algodón ha aumentado en los últimos veinte años, con variaciones anuales relativamente importantes —como se advierte por las cifras de los últimos años— debido a la fuerte influen-

cia de las variaciones climáticas en los rendimientos y en la calidad de la fibra. (Véase el cuadro 17.)

El rápido crecimiento de la producción de fibra de algodón en los países latinoamericanos durante la primera parte del período que se examina reflejó, en buena medida, las condiciones que prevalecían en el mercado internacional, con una política algodonera de los Estados Unidos que garantizaba un nivel mínimo de precios que resultaba favorable para otros países exportadores. Los precios bajaron bruscamente desde mediados de 1956, cuando el gobierno norteamericano alteró fundamentalmente su política en un afán de recuperar su “participación histórica” en el mercado internacional de la fibra.

Los niveles de precios para los diferentes tipos de algodón latinoamericano han fluctuado, desde entonces, entre márgenes relativamente estrechos, en comparación con la amplitud de las fluctuaciones que caracteriza a los precios de otros productos básicos de la región. A partir de esos nuevos niveles de precios, el crecimiento de la producción latinoamericana tomó un ritmo más lento; sin embargo aumentó y si-

Cuadro 17

ALGODÓN: PRODUCCIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y TOTAL MUNDIAL

(Miles de toneladas)

	1951/1952- 1953/1954	1961/1962- 1963/1964	1967/1968- 1969/1970	1969/1970	1970/1971	Porcentaje de aumento entre 1951/1952- 1953/1954 y 1967/1968- 1969/1970
Argentina	129	114	100	130	87	— 15
Brasil	361	511	663	672	477	34
Colombia	14	78	123	128	115	779
El Salvador	10	67	42	46	55	320
Guatemala	4	50	71	54	52	1 675
México	270	468	448	379	312	66
Nicaragua	15	74	87	67	78	480
Perú	99	143	94	85	87	— 5
Otros, América Latina	21	38	47	47	106	124
<i>Total América Latina</i>	922	1 542	1 683	1 618	1 369	83
<i>Total mundial</i>	8 715	10 411	11 101	11 267	11 139	27
Porcentaje del total mundial						
Argentina	1.5	1.1	1.0	1.2	0.8	
Brasil	4.1	4.9	6.0	6.0	4.3	
México	3.1	4.5	4.0	3.4	2.8	
Perú	1.1	1.4	0.8	0.7	0.8	
<i>América Latina</i>	10.6	14.8	15.2	14.4	12.3	

FUENTE: Consejo Consultivo Internacional del Algodón, *Boletín Trimestral*, octubre de 1971 y números anteriores.

Cuadro 18

ALGODÓN: EXPORTACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y TOTAL MUNDIAL

(Miles de toneladas)

	1951/1952- 1953/1954	1961/1962- 1963/1964	1967/1968- 1969/1970	1968/1969	1969/1970
Argentina	31	34	6	—	12
Brasil	138	219	329	384	421
Colombia	...	21	50	64	54
El Salvador	...	58	31	23	44
Guatemala	...	42	61	80	46
México	211	347	295	352	265
Nicaragua	...	67	86	103	62
Perú	78	126	75	85	77
Otros, América Latina	37	13	19	14	25
<i>Total América Latina</i>	<i>494</i>	<i>928</i>	<i>952</i>	<i>1 105</i>	<i>1 006</i>
<i>Total mundial</i>	<i>2 752</i>	<i>3 588</i>	<i>3 725</i>	<i>3 603</i>	<i>3 828</i>
Porcentaje del total mundial					
Argentina	1.1	0.9	0.2		
Brasil	5.0	6.1	8.8	10.7	11.1
México	7.7	9.7	7.9	9.8	7.0
Perú	2.8	3.5	2.0	2.4	2.0
<i>Total América Latina</i>	<i>18.0</i>	<i>25.8</i>	<i>25.6</i>	<i>30.7</i>	<i>26.6</i>

FUENTE: Consejo Consultivo Internacional del Algodón, *Boletín Trimestral*, octubre de 1971 y números anteriores.

que aumentando la participación de los países latinoamericanos en las exportaciones mundiales, con fluctuaciones que obedecen a las variaciones de la producción, sobre todo de la Argentina y el Perú. (Véase el cuadro 18.)

h) Lana

La producción lanera mundial se distribuye entre gran número de países, la mayoría pequeños productores. Las exportaciones se concentran en cinco países, dos de ellos latinoamericanos. En los últimos 20 años la producción creció en la Argentina a una tasa muy inferior al promedio mundial; en el Uruguay la esquila total disminuyó. En cambio, la producción de fibra en Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica, sobre todo en los dos primeros, marcó una curva ascendente. Casi las mismas tendencias se dan en las exportaciones de esos cinco países; merma importante en las exportaciones del Uruguay y de menor intensidad en la Argentina, aumento de alrededor del 55 % en las de Australia y Nueva Zelandia y algo menor en las de Sudáfrica. (Véanse los cuadros 19 y 20.)

Una de las causas principales del relativo estancamiento o disminución de la producción lanera en la Argentina y el Uruguay se encuentra en los diversos períodos de sequía que afectaron

las zonas productoras y que han provocado grandes bajas en la masa ovina. También ha influido la gran estabilidad de las cotizaciones internacionales de la lana y del bajo precio a que en años recientes⁷ se cotizaron los principales tipos de lana latinoamericanos. Este producto, como el algodón, ha sufrido la competencia de las fibras sintéticas, aunque el mayor impacto se dio en el consumo mundial de algodón y no tanto en el de la lana, en la cual ha sido más intenso el proceso de sustitución en las lanas gruesas para la fabricación de alfombras, de gran importancia en las exportaciones argentinas.

i) Metales no ferrosos

Entre los metales no ferrosos producidos en América Latina están el cobre, el estaño, el plomo y el cinc. Su producción se concentra en unos pocos países, que en general tienen hoy una participación en la producción mundial inferior a la que tenían en el período 1951-1953.

La producción de minerales de cobre aumentó fuertemente en el Perú a comienzos del decenio

⁷ Por ejemplo, de 1967 a 1970 los precios de la lana tipo Bueno Aires 5/6 fluctuaron entre 44 y 48 centavos de dólar por libra en el mercado de Boston (Estados Unidos), en comparación con 70 a 90 centavos de dólar durante los cinco años anteriores.

pasado, al iniciarse la explotación de nuevos yacimientos pero desde entonces el crecimiento ha sido reducido. La expansión del 76 % registrada en Chile entre 1951-1953 y 1968-1970, se

produjo principalmente entre los años 1951-1953 y 1961-1963. El programa de expansión que se había fijado como meta elevar la producción anual a 1.1 millones de toneladas de cobre fino

Cuadro 19
LANA: PRODUCCIÓN MUNDIAL, POR PRINCIPALES PAÍSES
(Millones de libras; lana sin lavar)

	1951/1953	1961/1963	1968/1970	1970	1971 ^a	Porcentaje de aumento entre 1951/1953 y 1968/1970
Argentina	409	442	435	423	...	6
Uruguay	193	190	171	172	...	-11
Australia	1 201	1 718	1 973	1 935	1 934	64
Nueva Zelandia	416	608	730	736	727	75
Sudáfrica	258	327	318	278	...	23
Estados Unidos	266	302	198	187	180	-26
Reino Unido	99	131	107	98	92	8
Otros	1 449	2 038	2 281	2 238	...	57
<i>Total mundial</i>	<i>4 290</i>	<i>5 755</i>	<i>6 214</i>	<i>6 123</i>	<i>6 068</i>	<i>45</i>
Porcentaje del total mundial						
Argentina	9.5	7.7	7.0	6.9		
Uruguay	4.5	3.3	2.8	2.8		

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *World Agricultural Production and Trade*, agosto de 1971, y números anteriores.

^a Estimaciones preliminares.

Cuadro 20
LANA: PRINCIPALES EXPORTADORES MUNDIALES
(Millones de libras)

	1951/1952-1953/1954	1961/1962-1963/1964	1967/1968-1969/1970	1968/1969	1969/1970	Porcentaje de aumento entre 1951/1952-1953/1954 y 1967/1968-1969/1970
Argentina	250	279	244	249	212	- 2
Uruguay	128	85	98	96	88	-23
Australia	1 014	1 427	1 570	1 559	1 664	55
Nueva Zelandia	414	568	643	680	669	55
Sudáfrica	220	263	249	260	247	13
<i>Total cinco países</i>	<i>2 033</i>	<i>2 622</i>	<i>2 804</i>	<i>2 844</i>	<i>2 880</i>	<i>38</i>
Porcentaje del total						
Argentina	12.3	10.6	8.7	8.7	7.4	
Uruguay	6.3	3.2	3.5	3.4	3.0	

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Wool Situation*, octubre de 1971 y números anteriores.

NOTA: El año comercial lanero se extiende de julio a junio en Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica, y de octubre a septiembre en la Argentina y el Uruguay.

en 1970, no alcanzó sus objetivos.⁸ La participación de Chile en la producción mundial de cobre ha continuado disminuyendo y llegó a su nivel más bajo en 1970. En cambio, la proporción del cobre refinado en el país es mucho mayor; a partir de 1967 el Estado chileno adquirió una participación en las grandes compañías productoras y se aseguró una intervención creciente en el proceso de comercialización del cobre en el exterior.⁹ En México, la producción de cobre permaneció estancada y sus exportaciones se redujeron considerablemente por efecto de un mayor consumo interno. En Chile y el Perú las exportaciones siguieron la misma tendencia que la producción. (Véase el cuadro 21.)

La producción y exportación de minerales de estaño en América Latina corresponde casi en su totalidad a Bolivia. La producción mundial, que en 1951-1953 promedió 171 000 toneladas

⁸ El programa de expansión de la producción se describe brevemente en *Estudio Económico de América Latina, 1964*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.G.1, pp. 265 y ss.

⁹ Las grandes compañías del cobre fueron totalmente estatizadas en julio de 1971.

largas, se redujo bruscamente a 118 000 toneladas en 1958-1959, como resultado de la disminución del consumo mundial, la grave crisis de los precios del metal y las restricciones a la producción y las exportaciones adoptadas por el Consejo Internacional del Estaño. A partir de 1960 hubo un lento proceso de recuperación en varios países; la producción boliviana en 1961-1963 apenas representaba dos tercios del volumen alcanzado en 1951-1953 y en 1968-1970 no lograba recuperar todavía los niveles de comienzos del decenio de 1950, cuando ya la producción mundial había superado ese límite. En esa evolución influyen el agotamiento de los yacimientos más asequibles, la baja ley de los minerales y otros factores relacionados con la eficiencia de la producción. Como Bolivia no cuenta con plantas de refinación, las exportaciones corresponden en su totalidad a minerales concentrados.¹⁰ (Véase el cuadro 22.)

Varios países latinoamericanos producen minerales de plomo y cinc, pero los mayores produc-

¹⁰ La fundición en Oruro sólo entró a operar plenamente en 1971, con una capacidad anual de 7 500 toneladas (1ª etapa).

Cuadro 21

COBRE: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y TOTAL MUNDIAL

	1951-1953	1961-1963	1968-1970	1969	1970	Porcentaje de aumento entre 1951-1953 y 1968-1970
A. Producción de minas ^a						
Chile	384	578	675	638	678	76
México	62	51	63	66	61	1
Perú	33	181	204	199	212	525
<i>Suma</i>	479	810	942	953	951	96
<i>Total mundial</i>	2 721	4 373	5 816	5 861	6 218	114
Porcentaje del total mundial						
Chile	14.1	13.2	11.6	11.7	10.9	
México	2.3	1.2	1.1	1.1	1.0	
Perú	1.2	4.1	3.5	3.4	3.4	
<i>Suma</i>	17.6	18.6	16.2	16.2	15.3	
B. Exportaciones ^b						
Chile	343	563	662	663	684	
México	49	27	7	7	5	
Perú	33	178	207	200	216	

FUENTE: Producción: *Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics*, Nueva York. Exportación: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

^a Miles de toneladas cortas.

^b Miles de toneladas métricas.

Cuadro 22
ESTAÑO: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE MINERALES CONCENTRADOS
(Miles de toneladas largas)

	1951-1953	1961-1963	1968-1970	1969	1970	Porcentaje de aumento entre 1951-1953 y 1968-1970
<i>A. Producción</i>						
Bolivia	33.3	21.6	29.6	29.6	30.1	- 11
Indonesia	33.4	16.3	17.3	16.3	19.1	- 48
Malasia	57.0	58.2	73.7	72.2	73.8	29
Nigeria	8.3	8.2	8.7	8.6	8.0	5
República Popular del Congo	12.3	7.0	6.5	6.5	6.4	- 47
Tailandia	9.7	14.5	22.1	20.8	21.8	128
<i>Total mundial</i>	<i>171.2</i>	<i>139.8</i>	<i>181.5</i>	<i>176.7</i>	<i>185.7</i>	<i>6</i>
Porcentaje del total mundial						
Bolivia	19	15	16	17	16	
<i>B. Exportaciones</i>						
Bolivia	33.3	20.1	28.7	29.4	27.8	

FUENTE: International Tin Council, *Statistical Yearbook 1968*; *Statistical Bulletin*, septiembre de 1971.

tores son México y el Perú, que suministran casi la totalidad de las exportaciones de la región. En México la producción de plomo declinó en términos absolutos, en tanto que la de cinc aumentó a una tasa muy baja, de manera que la participación de este país en la producción mundial de ambos metales disminuyó en forma bastante marcada. En el Perú, por el contrario, la producción de plomo y cinc creció a tasas más elevadas que el promedio mundial, con lo que mejoró su posición relativa. Para el conjunto de los países latinoamericanos, sin embargo, hay en el caso de ambos metales una pérdida relativa entre la participación que tenían en el período 1951-1953 y la que alcanzaron en 1968-1970. (Véanse los cuadros 23 y 24.)

j) *Petróleo*

La producción mundial de petróleo crudo registra una de las más altas tasas de crecimiento entre los productos primarios, que refleja en parte el carácter dinámico de la demanda de este producto y el descubrimiento y explotación de nuevas zonas productoras. En la región latinoamericana se registraron dos tendencias: por un lado, una tasa de crecimiento bastante inferior a la de la producción mundial en los países que han sido exportadores tradicionales (Venezuela,

México, Colombia y Perú) y por otro, una tasa elevada en países de muy bajo nivel de producción en 1951-1953 (Argentina, Brasil, Bolivia y Chile). En Argentina, Brasil y Chile el incremento de la producción se destinó principal o totalmente a satisfacer un creciente consumo interno.

La producción venezolana aumentó en 104 % entre 1951-1953 y 1968-1970 frente al 233 % de la producción mundial. (Véase el cuadro 25.) El crecimiento más lento de la producción venezolana parece deberse, entre otras causas, a la baja de los precios reales del petróleo a partir de 1960,¹¹ la modificación del régimen de cuotas a las importaciones en los Estados Unidos desde 1959 y la política de las compañías productoras que operan en Venezuela como subsidiarias de empresas cuyas filiales están situadas en otras áreas productoras. El gobierno venezolano pareció orientar su acción a obtener una mayor participación en los beneficios derivados de la explotación de esta riqueza, antes que a fomentar una mayor expansión de la producción, que pudiera traducirse en una mayor presión bajista so-

¹¹ Las cotizaciones publicadas por las compañías productoras en Venezuela para el petróleo en pozo no se modificaron entre 1960 y 1970, pero esas cotizaciones estuvieron siempre sujetas a descuentos variables según las condiciones del mercado.

Cuadro 23

PLOMO: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

	1951-1953	1961-1963	1968-1970	1969	1970	Porcentaje de aumento entre 1951-1953 y 1968-1970
<i>A. Producción de minas^a</i>						
Argentina	21.9	23.4	36.6	38.5	41.9	67
Bolivia	30.5	21.7	26.9	27.8	28.4	- 12
Guatemala	5.2	4.9	0.9	0.8	1.1	- 83
México	257.8	207.5	191.7	188.4	194.7	- 26
Perú	107.5	151.3	168.9	170.1	170.9	57
Brasil	...	10.7	21.6	24.4	20.0	...
Honduras	...	7.5	16.6	15.3	20.0	...
<i>Suma</i>	<i>423.1</i>	<i>433.8</i>	<i>463.3</i>	<i>465.3</i>	<i>477.0</i>	<i>10</i>
<i>Total mundial</i>	<i>2 656.4</i>	<i>2 682.6</i>	<i>3 527.3</i>	<i>3 572.8</i>	<i>3 746.2</i>	<i>33</i>
Porcentaje del total mundial						
México	9.7	7.7	5.4	5.2	5.1	
Perú	4.0	5.6	4.8	4.7	4.5	
<i>América Latina</i>	<i>15.9</i>	<i>16.2</i>	<i>13.1</i>	<i>13.0</i>	<i>12.7</i>	
<i>B. Exportaciones^b</i>						
Bolivia	28.1	19.6	23.8	25.0	26.0	- 15
México	206.9	148.7	94.3	87.2	94.0	- 54
Perú	92.6	135.9	156.3	156.2	159.0	69

FUENTES: Producción: *Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics, 1970*; Exportación: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

^a Miles de toneladas cortas.

^b Miles de toneladas métricas.

bre los precios reales del petróleo. Un aspecto destacado de esa política consistió en la suspensión de nuevas concesiones petrolíferas durante largos años, hecho que influyó en la tasa anual de crecimiento que registró la producción del país.

2. Principales mercados en el exterior

Tomando como base los promedios anuales correspondientes a 1961-1965 y 1966-1969, se aprecia que la importancia de los distintos mercados externos muestra sólo pequeñas variaciones, particularmente en el sector de los productos primarios, que en el último quinquenio representaron el 93 % de la exportación total de la región. (Véase el cuadro 26.) Para ese grupo de productos los Estados Unidos continúa siendo el mercado más importante, no obstante que su participación declinó del 34.1 % en 1961-1965 al 32.1 % en 1966-1969. Es posible, sin embargo, que parte del aumento registrado en las exporta-

ciones a Canadá (en especial de petróleo crudo) esté destinada finalmente al mercado de los Estados Unidos, de modo que la declinación sería menor. En todo caso el mercado estadounidense mantiene su primer lugar, tanto en valores absolutos como en cifras relativas, para los productos primarios latinoamericanos. En el sector de los productos manufacturados¹² las exportaciones a los Estados Unidos tienen también una elevada participación relativa (38.0 % del promedio 1961-1965), que disminuyó al 31.1 % en el período 1966-1969, no por una baja del valor exportado, sino por un aumento más rápido en las ventas a otras áreas.

Si bien las exportaciones de productos manufacturados tienen todavía escasa significación en términos absolutos, representan el sector más dinámico del comercio mundial y, por consiguiente, en ellas descansan en buena medida las posi-

¹² En la definición de productos manufacturados empleada en el presente informe se excluyen los metales no ferrosos.

Cuadro 24

CINC: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

	1951-1953	1961-1963	1968-1970	1969	1970	Porcentaje de aumento entre 1951-1953 y 1968-1970
<i>A. Producción de minas^a</i>						
Argentina	17.3	33.8	35.6	34.9	43.0	106
Bolivia	33.1	5.0	31.2	29.2	51.3	— 6
Guatemala	7.7	3.6	...	...	...	...
México	233.0	279.0	279.2	279.3	293.7	20
Perú	134.2	195.6	328.0	331.0	337.3	144
<i>Suma</i>	<i>425.3</i>	<i>517.1</i>	<i>674.0</i>	<i>674.4</i>	<i>725.3</i>	<i>59</i>
<i>Total mundial</i>	<i>2 656.4</i>	<i>3 769.8</i>	<i>5 325.2</i>	<i>5 412.6</i>	<i>5 474.7</i>	<i>100</i>
<i>B. Exportaciones^b</i>						
Porcentaje del total mundial						
México	8.8	7.4	5.2	5.2	5.4	
Perú	5.1	5.2	6.2	6.1	6.2	
<i>América Latina</i>	<i>16.0</i>	<i>13.7</i>	<i>12.7</i>	<i>12.5</i>	<i>13.2</i>	
Bolivia	30.0	4.5	28.3	26.5	46.7	
México	355.9	388.0	312.5	313.6	326.5	
Perú	103.3	191.6	315.5	310.8	332.0	

FUENTES: Producción: *Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics, 1970*; Exportación: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

^a Miles de toneladas cortas.

^b Miles de toneladas métricas.

bilidades de que los países latinoamericanos puedan superar a mediano y largo plazo las condiciones de estrangulamiento que caracterizan su sector externo. Por el hecho de que una proporción tan elevada de las exportaciones de productos manufacturados latinoamericanos esté destinada al mercado de los Estados Unidos tuvo especial importancia el recargo aduanero del 10 % que ese país estableció sobre las importaciones en agosto del año pasado y que se dejó sin efecto en el mes de diciembre.

Las exportaciones latinoamericanas destinadas a la Comunidad Económica Europea mantuvieron un ritmo de crecimiento similar al de las exportaciones totales, de modo que en 1961-1965 y 1966-1969, representaron el 20 % de los totales respectivos. El grueso de las exportaciones a la CEE está constituido por productos primarios, aunque las de combustibles decayeron notablemente entre 1961-1965 y 1966-1969 debido al rápido incremento de la producción petrolera del Norte del África favorecida por la CEE.

En el sector de los productos manufacturados, las exportaciones a la CEE dan valores muy re-

ducidos aunque están aumentando. En 1961-1965 el 8 % de las exportaciones de productos manufacturados latinoamericanos se destinó al mercado de la CEE, proporción que se elevó al 10 % en 1966-1969. Siendo la CEE la primera área comercial que puso en vigencia el sistema de preferencias generales en favor de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, cabría suponer que los países latinoamericanos aumentarían considerablemente sus exportaciones a ese mercado; sin embargo, en los primeros dos meses de aplicación del sistema se declararon cubiertas las cuotas de cierto número de productos o para determinados proveedores en desarrollo, lo que parecería indicar que al menos para esos productos las cuotas son muy reducidas.

Las exportaciones a la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), que en su mayor parte tienen como destino al Reino Unido, crecieron en forma muy lenta; su participación en el total exportado por América Latina bajó del 10.5 % en 1961-1965 al 9.3 % en 1966-1969. Los productos primarios, constituyen casi la tota-

Cuadro 25

PETRÓLEO CRUDO: PRODUCCIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y TOTAL MUNDIAL

(Millones de toneladas)

	1951-1953	1961-1963	1968-1970	1969	1970
Argentina	3.7	13.0	18.5	18.1	19.9
Bolivia	0.1	0.4	1.6	1.9	1.1
Brasil	0.1	4.5	8.1	8.4	8.2
Chile	0.1	1.5	1.7	1.7	1.7
Colombia	5.4	7.5	10.3	10.9	11.3
Ecuador	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
México	10.9	15.9	21.1	21.1	22.0
Perú	2.1	2.8	3.4	3.5	3.1
<i>Suma</i>	22.9	45.9	65.0	65.8	67.4
Venezuela	93.2	163.1	190.3	187.9	193.9
América Latina	116.1	209.0	255.3	253.7	261.3
<i>Total mundial</i>	624.8	1 215.1	2 081.1	2 072.2	2 247.0
Porcentaje del total mundial					
Venezuela	14.9	13.4	9.1	9.1	8.6
Otros, América Latina	3.7	3.8	3.1	3.2	3.0
<i>Total América Latina</i>	18.6	17.2	12.2	12.2	11.6

FUENTES: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook 1970*; *Monthly Bulletin of Statistics*, noviembre de 1971.

lidad de esas exportaciones e igual que en la CEE, las de combustibles disminuyen considerablemente en el segundo quinquenio. La exportación de productos manufacturados a esta área arroja valores casi insignificantes, pero de todos modos aumentó entre 1961-1965 y 1966-1969. Algunos de los países que integran esta área (Reino Unido, Dinamarca, Noruega y Suecia) han anunciado que aplicarán sus sistemas de preferencias generales a partir de 1972.

La incorporación del Reino Unido, y eventualmente de otros países miembros de la AELI, a la Comunidad Económica Europea, plantea una situación nueva a las exportaciones latinoamericanas a esas dos áreas, con probables efectos restrictivos, por un lado, a raíz de la extensión a los nuevos miembros de la aplicación de la política agrícola común, con sus complejas regulaciones y fuerte sentido proteccionista, y, por otro, ante la considerable ampliación que tendrían los arreglos preferenciales que discriminan en contra de América Latina.

Del grupo de los países desarrollados, el mercado japonés fue el de más rápido crecimiento para las exportaciones latinoamericanas. En 1969 las exportaciones al Japón superaban ya a las destinadas al Reino Unido, crecimiento realmente notable si se considera que en 1960 alcanzaron un valor que fue menor a la mitad de las ex-

portaciones al Reino Unido. Ese crecimiento, aunque elevó la participación del Japón como mercado para los productos latinoamericanos (de 4.2 % en 1961-1965 a 5.1 % en 1966-1969), no fue suficiente para mejorar la posición latinoamericana en las importaciones totales del Japón, que declinó en los años recientes, como ocurrió —por lo demás— en las importaciones de todos los demás países desarrollados. La aplicación del sistema de preferencias generales por el Japón, en vigor desde agosto último, podría alentar mayores exportaciones latinoamericanas a ese mercado, en particular de los productos manufacturados, que en la actualidad son prácticamente insignificantes.

Las exportaciones latinoamericanas al grupo de países socialistas de Europa oriental (que incluye la Unión Soviética), representaban el 5.5 por ciento del total en el período 1961-1965, proporción que se mantuvo en el período 1966-1969. No menos del 60 % de esas exportaciones corresponden a Cuba y el remanente en su mayor parte a la Argentina y el Brasil y en menor proporción a Colombia y el Perú. En realidad, sólo las exportaciones cubanas tienen un mercado relativamente estable en el área socialista; las exportaciones de los demás países latinoamericanos se caracterizaron, por notables variaciones de un año a otro.

Cuadro 26
AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES TOTALES POR GRUPOS DE PRODUCTOS Y PRINCIPALES
ÁREAS DE DESTINO
(Millones de dólares)

<i>Sección CUCI</i>	<i>Año</i>	<i>Áreas de destino</i>							<i>Total</i>
		<i>América Latina</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>	<i>Comunidad Económica Europea</i>	<i>Asociación Europea de Libre Intercambio</i>	<i>Japón</i>	<i>Unión Soviética y Europa oriental</i>	
Alimentos, bebidas y tabaco, secciones 0 y 1	1961-1965	274	1 568	44	998	420	85	427	4 246
	1966-1969	399	1 830	46	1 245	434	132	537	5 203
	1968	425	1 960	48	1 170	395	125	510	5 210
	1969	440	1 870	60	1 350	485	220	520	5 580
Materias primas, excl. combustibles, secciones 2 y 4	1961-1965	134	514	16	556	216	294	111	1 958
	1966-1969	211	515	16	588	261	402	131	2 283
	1968	215	440	17	530	270	375	125	2 110
	1969	255	560	16	700	290	420	135	2 580
Combustibles, sección 3	1961-1965	203	872	212	186	281	20	—	2 600
	1966-1969	263	988	305	168	244	29	—	2 910
	1968	275	990	355	170	235	23	—	3 030
	1969	280	1 020	375	170	210	24	—	3 050
Metales no ferrosos, Cap. 68	1961-1965	42	263	1	204	103	8	1	628
	1966-1969	82	348	—	368	178	53	1	1 058
	1968	83	375	2	370	215	78	—	1 160
	1969	110	305	—	435	210	100	—	1 190

Total productos primarios	1961-1965	653	3 217	274	1 944	1 020	408	538	9 432
	1966-1969	955	3 681	367	2 369	1 117	616	669	11 454
	1968	998	3 765	422	2 240	1 115	601	635	11 510
	1969	1 085	3 755	451	2 655	1 195	764	655	12 400
Productos químicos, sección 5	1961-1965	34	51	1	21	8	2	7	133
	1966-1969	97	66	2	27	11	4	8	235
	1968	105	62	2	26	11	6	8	240
	1969	120	54	3	34	12	7	10	265
Productos manufacturados, secciones 6 y 8, excl. Cap. 68	1961-1965	88	90	2	6	5	8	1	216
	1966-1969	214	158	5	51	15	10	5	473
	1968	242	185	4	35	5	6	8	500
	1969	255	195	7	65	35	15	7	590
Maquinaria y equipo transporte, sección 7	1961-1965	28	8	—	2	2	—	—	43
	1966-1969	88	42	1	9	2	—	—	147
	1968	92	51	1	8	2	2	—	160
	1969	125	79	—	12	2	—	—	225
Total productos manufacturados	1961-1965	150	149	3	30	15	10	8	392
	1966-1969	399	266	8	87	28	14	13	855
	1968	439	298	7	69	18	14	16	900
	1969	500	328	10	111	49	22	17	1 080
Total general, secciones 0 a 9	1961-1965	810	3 382	279	1 976	1 035	418	546	9 856
	1966-1969	1 355	3 958	375	2 458	1 148	630	682	12 323
	1968	1 440	4 070	430	2 310	1 133	615	651	12 430
	1969	1 600	4 100	461	2 770	1 250	790	672	13 510
	1970	1 700	4 440	500	3 130	1 300	1 020	690	14 750

FUENTE: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, marzo y mayo de 1967 y 1971 y junio de 1971.

Las exportaciones intrarregionales crecieron a un ritmo más rápido que las exportaciones totales de América Latina, de manera que de 8.2 % que representaban en el período 1961-1965, ascendieron a 11.0 % en 1966-1969. Aunque la expansión del comercio recíproco dentro de la región correspondió en buena parte a los productos primarios, las exportaciones de manufacturas están adquiriendo una importancia creciente. Así,

en el período 1961-1965 los productos manufacturados representaban el 18 % de las exportaciones intrarregionales, proporción que se elevó a 29 % en el período 1966-1969. Si se considerara el valor total de las exportaciones de productos manufacturados se acentúa la importancia del mercado intrarregional, ya que a éste se destinó el 38 % de esas exportaciones en 1961-1965 y el 47 % en 1966-1969.

C. LOS PROBLEMAS DE ACCESO Y LA INESTABILIDAD DE LOS PRECIOS

1. *Los problemas de acceso*

El examen anterior ha puesto de relieve el creciente deterioro de la posición de América Latina en el comercio mundial. Si bien es cierto que algunos países (los grandes exportadores de metales no ferrosos, algunos países pequeños y el Brasil), lograron en los últimos años aumentos notables en el valor de sus exportaciones, su caso no se diferencia de la bonanza transitoria de altos precios en el mercado internacional para un producto principal de exportación que han tenido otros países en épocas distintas. A esos períodos de mejoramiento de los precios internacionales y aumento de los ingresos de exportación suelen seguir períodos de declinación a veces más prolongados que los de alza. A largo plazo, en consecuencia, la sucesión de períodos de auge y de declinación o estancamiento, además de los otros factores que inciden en la demanda mundial de productos primarios, significan bajas tasas de crecimiento de las exportaciones y condiciones de incertidumbre que afectan a la realización de planes o programas de su desarrollo.

Aunque la discusión internacional sobre los problemas del comercio de productos básicos es anterior a la creación de la UNCTAD, el ordenamiento conceptual sobre la naturaleza de esos problemas y sus posibles soluciones se inicia a partir de la Conferencia de 1964. Desde entonces se ha avanzado firmemente en la discusión teórica de los problemas y en la elaboración de fórmulas para resolverlos, pero la mayoría de esos avances conceptuales no ha logrado concretarse en decisiones políticas de los gobiernos tendientes a instrumentar las soluciones. Quizá no haya otro campo, como el del comercio internacional de productos básicos, en que sea más amplia la distancia entre la fundamentación teórica y la acción práctica. Ya desde la primera serie de negociaciones arancelarias del GATT y en las siguientes, se excluyeron los productos agrícolas del programa de liberalización comercial que se inició con esas negociaciones. Para los países desarrollados la

exclusión tenía menor importancia relativa, pues sus exportaciones de productos primarios son una proporción pequeña de sus exportaciones totales; para los países en desarrollo, en cambio, la exclusión en ese proceso de los productos agrícolas y primarios en general significaba cerrarles toda posibilidad de expansión comparable a la que se estimulaba para las manufacturas, campo en que la gran mayoría de los países de la región no tenía capacidad para competir.

La liberalización del comercio de manufacturas había progresado considerablemente al iniciarse el decenio pasado, no sólo por la reducción de gravámenes arancelarios, sino también por la eliminación de barreras no arancelarias (sobre todo restricciones cuantitativas y sistemas de licencias). Todo el proceso de liberalización se concentró en concesiones recíprocas negociadas entre los países desarrollados, siempre con exclusión de los productos agrícolas y, manteniéndose restricciones contra las importaciones de las manufacturas de bajo costo de los países en desarrollo. La última serie de negociaciones en el GATT (Rueda Kennedy), inicialmente preveía la inclusión de los productos agrícolas y la consideración de los problemas de los países en desarrollo pero al final concluyó siguiendo el modelo de las negociaciones arancelarias anteriores, esto es, circunscritas a los productos manufacturados y, dentro de éstos, a los de mayor interés para los países desarrollados.¹³

¹³ "Los grupos de productos para los cuales se efectuaron las reducciones arancelarias más importantes son los caracterizados por una técnica avanzada o por la utilización intensiva de capital. En general se considera que estos productos tienen, en cuanto a precios, una elasticidad mayor que los productos primarios, y que se importan en proporción relativamente pequeña de los países en desarrollo. Por consiguiente, es probable que se intensifique la actual tendencia a un aumento más rápido del comercio mundial de bienes industriales más elaborados que del comercio de productos primarios. Además, es de prever que las mayores oportunidades para el comercio de productos químicos aceleren la actual tendencia a la sustitución de los productos primarios por materiales sintéticos. Parece, por tanto, que a menos que se adopten nuevas medidas de política comercial para corregir esa tendencia, las negociaciones arancelarias Kennedy contribuirán a reducir más aún la parti-

Con posterioridad a las Negociaciones Kennedy y ante su fracaso para extender concesiones sobre productos de interés principal para los países en desarrollo, los países desarrollados aceptaron la propuesta, formulada años atrás en la UNCTAD, de establecer un sistema de preferencias generales, no recíprocas y no discriminatorias, en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas exportadas por los países en desarrollo. A fines de 1970 se llegó a un acuerdo, en la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD, para el establecimiento de esos sistemas de preferencias, conforme a las listas de ofertas elaboradas por cada uno de los países desarrollados. Además de los productos propiamente manufacturados o semimanufacturados, se incluyeron algunos productos agrícolas en formas elaboradas o semielaboradas. Siendo estos sistemas de preferencias prácticamente la única concesión comercial que los países desarrollados han estado dispuestos a otorgar a los países en desarrollo (y subsisten dudas sobre el valor efectivo que tengan para la mayoría de ellos), conviene recordar que los problemas de acceso e inestabilidad de los precios de los productos básicos continúan siendo el "talón de Aquiles" de las economías latinoamericanas y que mientras no se alcancen soluciones efectivas a esos problemas será poco realista esperar que el sector exportador de la mayoría de los países latinoamericanos pueda tener en un período inmediato el papel dinámico que le corresponde en el crecimiento económico de esos países.

Al aprobarse la Estrategia Internacional de Desarrollo, los países desarrollados reiteraron su propósito de adoptar medidas colectivas o unilaterales que contribuyeran a acelerar el crecimiento de los países en desarrollo. Las recomendaciones allí contenidas representan en su mayor parte un acuerdo mínimo sobre cuestiones de principio, de carácter muy general, para cuya aplicación o instrumentación no se establecen generalmente compromisos explícitos ni fechas límites. En el campo de los productos básicos las medidas de política recomendadas por la Estrategia pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) Los países desarrollados no establecerán nuevas barreras arancelarias o no arancelarias, ni aumentarán las existentes, sobre los productos primarios de interés en las exportaciones de los países en desarrollo (principio del *statu quo*);

b) Los países desarrollados otorgarán prioridad relativa de los países en desarrollo en el comercio mundial." Véase, *Estimación de los efectos de las Negociaciones Kennedy sobre las barreras arancelarias*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.68.II.D.12, p. 4.

dad a la adopción de medidas conjuntas o unilaterales para la reducción o eliminación de los derechos de aduana y otras barreras a las importaciones de productos primarios, incluso elaborados o semielaborados, procedentes de los países en desarrollo;

c) Los países desarrollados prestarán una atención mayor, en el marco de programas bilaterales o multilaterales, a la necesidad de complementar los recursos de los países en desarrollo para realizar programas de diversificación de su producción y sus exportaciones.

d) Se adoptarán medidas apropiadas, incluso la provisión de recursos financieros, para la realización de programas que tiendan a mejorar la posición competitiva de los productos naturales frente a los sintéticos y sucedáneos;

e) Se ampliará y reforzará el mecanismo de consulta sobre colocación de excedentes, a fin de evitar o reducir los efectos adversos de la colocación de excedentes de producción o de reservas estratégicas sobre el comercio y tomando en cuenta tanto los intereses de los países deficitarios como de los países con excedentes;

f) Antes de la UNCTAD III se tratará de llegar a un acuerdo sobre un conjunto de principios generales de la política de fijación de precios, que sirvan de directrices para las consultas y las medidas relativas a productos básicos determinados; y

g) Se hará todo lo posible por cumplir el programa de medidas sobre los productos básicos señalado en la resolución 16 (II) de la UNCTAD, incluida, cuando sea necesario, la celebración de convenios internacionales en esos productos. Se seguirán examinando los productos básicos ya cubiertos por convenios, con miras a reforzar la eficacia de los mismos y a renovar, cuando proceda, los que lleguen a expirar.

Este conjunto de recomendaciones abarca prácticamente todos los puntos que se propone examinar la UNCTAD III en relación con los productos básicos. Sobre todos ellos se ha realizado una amplia discusión en los períodos de sesiones de la Conferencia y de sus órganos auxiliares y se han aprobado resoluciones que establecen pautas y orientaciones para la acción internacional. Por consiguiente, más que reiterar esas mismas recomendaciones o aprobar nuevas que son versiones casi idénticas de las anteriores, parecería conveniente orientar la tarea fundamental de la próxima Conferencia a la elaboración y discusión de propuestas específicas para instrumentar las resoluciones y recomendaciones ya aprobadas. A fin de no hacer la historia de todas esas resoluciones y recomendaciones, sería útil tomar como base de discusión las más recientes decisiones adoptadas por el mecanismo permanente de

la UNCTAD —la Junta de Comercio y Desarrollo— sobre cada uno de los puntos relacionados con los productos básicos, vinculándolas con los objetivos que se fijaron los países en desarrollo en la II Reunión Ministerial del Grupo de los “77” (celebrada en la ciudad de Lima en octubre de 1971).

El temario de la Conferencia reúne en un solo punto las cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados, la política de precios (incluso las medidas y mecanismos de estabilización) y los sistemas de comercialización y también de distribución de los productos básicos. Se reconoce así la estrecha vinculación e interdependencia que tienen estos diferentes puntos o temas y la conveniencia de examinarlos en forma conjunta, de manera que las medidas adoptadas en cualquiera de esos campos sean coherentes con las que se adopten en los otros. La más reciente decisión adoptada por la Junta de Comercio y Desarrollo en esta materia es la resolución 73 (X) “Problemas y política de productos básicos: política de precios y liberalización del comercio”,¹⁴ que fue considerada satisfactoria por algunos países en desarrollo y que dio motivo a la formulación de reservas por parte de otros, que estimaron significaba un retroceso frente a los principios y objetivos consagrados en la recomendación del anexo A.II.1 del Acta Final de la UNCTAD I, o bien porque no aceptaban algunos de los conceptos allí expresados. En materia de liberalización del comercio y acceso a los mercados, la resolución 73 (X) reitera compromisos sobre medidas ya acordadas en la recomendación A.II.1, entre los cuales cabe mencionar: el compromiso sobre mantenimiento del *statu quo*, esto es, de no establecer nuevas barreras arancelarias o no arancelarias, ni aumentar las ya existentes, sobre los productos primarios de particular interés para los países en desarrollo. El párrafo 25 de la Estrategia Internacional de Desarrollo ratificó este compromiso en los mismos términos en que fue formulado originalmente (recomendación A.II.1 citada), en tanto que la resolución 73 (X) de la Junta lo condicionó con la frase “en el mayor grado posible”, que no figuraba en ninguna de las formulaciones anteriores.

En la “Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima”, adoptada por el Grupo de los “77”,¹⁵ se reitera una vez más el compromiso sobre *statu quo*, agregando que deberían eliminarse las nuevas barreras arancelarias o no aran-

¹⁴ Véase “Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su décimo período de sesiones”, doc. TD/B/327, septiembre 30, 1970, anexo I.

¹⁵ Véase, II Reunión Ministerial del Grupo de los “77”, “Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima”, MM/77/II/11, 9 de noviembre de 1971.

celarias establecidas a partir de la UNCTAD II, o el aumento de las entonces existentes.¹⁶

El Grupo de los “77” plantea, asimismo, que dentro de la UNCTAD deberían hacerse los arreglos necesarios para mantener en constante examen la aplicación de este principio. Sin embargo, no se hacen sugerencias ni propuestas sobre la manera como se intentaría alcanzar ese objetivo. Pedir a los países desarrollados que eliminen las restricciones arancelarias o no arancelarias aplicadas contraviniendo el principio de *statu quo*, implica que ellos mismos deben juzgar cuáles de esas nuevas restricciones o en qué casos el aumento de las existentes constituyen una contravención del *statu quo*.

Parece poco realista esta manera de plantear la eliminación. Podría ser más útil que los países en desarrollo encargaran a un grupo de trabajo o a la secretaría de la UNCTAD la preparación de un estudio o informe en el que se identifiquen los casos concretos de aplicación de medidas contrarias al principio de *statu quo* y sobre la base de ese informe organizar negociaciones entre el país o países que aplican esas medidas y los países en desarrollo que se consideran afectados. Podría así llegarse a un compromiso negociado para la eliminación de esas restricciones. Los arreglos dentro de la UNCTAD no tendrían por qué ser diferentes de los que se hagan para mantener en examen la aplicación de todos los demás principios y recomendaciones aprobados por la UNCTAD. Como uno de los puntos del temario de todas las reuniones de la UNCTAD y de su mecanismo permanente se refiere precisamente al examen de la aplicación de las recomendaciones, cabría pensar en los arreglos necesarios para hacer más efectivo el procedimiento de examen, cuestión que indudablemente debe discutirse en función del mandato dado a la UNCTAD para realizar el proceso de evaluación de los progresos y el cumplimiento de las metas de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

En relación con estos aspectos sería oportuno plantear la necesidad de establecer un procedimiento para la discusión dentro de la UNCTAD de las medidas restrictivas que un país desarrollado se propusiera aplicar y que afectaran o pudieran afectar particularmente a los países en desarrollo, a fin de examinar las causas que podrían justificar esas nuevas restricciones o el aumento de las existentes, las condiciones en las

¹⁶ En este sentido, cabría señalar que los países en desarrollo están a la defensiva. Para el segundo período de sesiones de la Conferencia, en 1968, tenían como objetivo alcanzar la eliminación de las medidas contrarias al principio de *statu quo*, aplicadas con posterioridad a la Primera Conferencia, en 1964; ahora su objetivo es lograr la eliminación de las medidas tomadas con posterioridad a la Segunda Conferencia (1968).

cuales podría eximirse a los países en desarrollo o las compensaciones de otro orden que podrían recibir éstos si no fuera posible hacer la exención en su favor.

No podría objetarse que este procedimiento de consultas se encuentra ya establecido en las disposiciones del GATT, porque el procedimiento de consultas sólo ha funcionado *a posteriori* y la mayor parte de los países en desarrollo no son miembros del GATT. Por último, debe reconocerse que el cumplimiento del compromiso sobre *statu quo* no puede desvincularse de otras disposiciones como el recurso a cláusulas de salvaguardia basadas en el concepto de "desorganización del mercado" o en el de protección del equilibrio de la balanza de pagos y de la posición financiera exterior. En efecto, si no se definen claramente las situaciones de desorganización del mercado (caso de uno o varios productos) o de desequilibrio de la balanza de pagos, cualquier restricción nueva o cualquier aumento de las ya existentes podría justificarse por una de esas razones y, por lo tanto, el compromiso sobre *statu quo* carecería de toda validez.

Otro punto de la resolución 73 (X), que también repite recomendaciones anteriores, se relaciona con la liberalización del comercio de productos primarios mediante la reducción o eliminación de los derechos arancelarios y otras barreras. Se advierte de nuevo que la formulación dada a esta recomendación en la resolución 73 (X) es de carácter más impreciso que la hecha en el numeral 3 de la recomendación A.II.1 de la Primera UNCTAD. El párrafo 26 de la Estrategia Internacional de Desarrollo constituye, a este respecto, un compromiso más explícito, al afirmar que "los países desarrollados otorgarán prioridad, por medio de medidas internacionales conjuntas o de medidas unilaterales" a la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias sobre las importaciones de productos primarios (incluso elaborados o semi-elaborados) de interés para los países en desarrollo, y al señalar que con ese fin se continuarán e intensificarán las consultas intergubernamentales. Se está indicando así un método para alcanzar el objetivo de liberalización: las consultas intergubernamentales. Parecería lógico, en consecuencia, que las discusiones de la UNCTAD III con relación a este tema se concentraran en la elaboración de un programa de consultas y negociaciones, preparado mediante la selección de una lista de productos y sujeto a un calendario que permita una organización adecuada de los aspectos técnicos de la consulta o negociación. La preparación de listas de productos permite agruparlos conforme a ciertos problemas comunes. A título ilustrativo pueden mencionarse tres grandes grupos:

a) *Productos exportados por países en desarrollo que compiten con la producción interna de los países desarrollados*

La mayoría de estos productos corresponde a la agricultura de zona templada y los problemas principales que enfrentan los países en desarrollo se relacionan, como es obvio, con las políticas de protección agrícola que mantienen los países desarrollados. Parecería, por consiguiente, que las posibilidades de lograr avances en la reducción o eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias existentes sobre productos de este grupo están vinculadas, ineludiblemente, a los acuerdos que se alcancen respecto de los principios, orientaciones y motivaciones de la política de protección agrícola en los países desarrollados. Generalmente, estos países se han mostrado renuentes a discutir en el plano internacional sus políticas agrícolas, pero esta actitud se ha ido modificando ante el reconocimiento de que tales políticas tienen implicaciones que trascienden los intereses de cada país considerado individualmente. En efecto, la política agrícola de los países desarrollados se propone ciertas metas en el campo de la producción (una determinada tasa de autoabastecimiento y un cierto nivel de ingresos de la población dedicada a esa actividad), para cuya realización impone un régimen restrictivo a las importaciones: limitaciones cuantitativas, prohibiciones, sistemas de licencias, prácticas discriminatorias, cuotas arancelarias, derechos de aduana y gravámenes compensatorios. Existen, asimismo, otros aspectos que contribuyen a desalentar o entorpecer las exportaciones de los países en desarrollo, principalmente con los sistemas de subsidios, restituciones, créditos subvencionados, transacciones no comerciales y otras formas de ayuda gubernamental que los países desarrollados conceden a sus exportaciones agrícolas. Entre las medidas mencionadas, la colocación de excedentes y reservas (incluida en las "transacciones no comerciales") es probablemente la única sobre la cual se han logrado ciertos acuerdos (en particular los "Principios sobre colocación de excedentes", aprobados por la FAO hace ya varios años), cuyo funcionamiento o aplicación no consideran satisfactorio todas las partes interesadas.

En el Comité Agrícola, del GATT, se han estado discutiendo durante los últimos cuatro años los problemas de liberalización del comercio de productos agrícolas, para lo cual se seleccionó un grupo de ocho productos (cereales, carnes de bovino y otras carnes y sus productos, frutas y legumbres, productos lácteos, aceites vegetales y semillas oleaginosas, tabaco y vino), cuya importación en los países desarrollados está sujeta a una o varias de las diversas formas de restric-

ción señaladas anteriormente, mientras la exportación desde esos mismos países se realiza mediante alguna forma de ayuda gubernamental (subsidios directos o indirectos o restricciones al exportador y ambas formas de ayuda a la vez). A pesar del criterio selectivo adoptado, el Comité Agrícola no ha podido llegar a ningún entendimiento aceptable para las partes interesadas. El obstáculo principal continúa siendo la falta de acuerdo sobre los principios y las orientaciones de las políticas de producción en los países desarrollados, particularmente en relación con el objetivo de establecer sistemas de sostenimiento de los precios internos que tengan un efecto neutro sobre la producción. Conviene destacar, por consiguiente, cuáles son los objetivos que los países en desarrollo se han fijado en relación con el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, tal como fueron formulados en la "Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima".

— Inclusión de todos los productos agrícolas en formas primarias o elaboradas, correspondientes a los capítulos 1 a 24 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, en los esquemas de preferencias generales que los países desarrollados se comprometieron a establecer en las exportaciones de los países en desarrollo. La lista de productos correspondientes a esos capítulos incluida en los esquemas ya aprobados (o en proceso de establecimiento) es muy reducida, de modo que ofrece posibilidades muy limitadas de expansión de las exportaciones de los países en desarrollo, especialmente de los menos adelantados dentro de este grupo. Es importante advertir, a este respecto, que como las ventajas otorgadas en virtud de los sistemas de preferencias generales se refieren a la reducción de derechos aduaneros, el valor de esas concesiones queda seriamente restringido en todos los casos en que subsisten restricciones no arancelarias (cuotas globales o bilaterales, sistemas de licencias, etc.);

— Eliminación del sistema de escalonamiento progresivo de los aranceles aduaneros a medida que aumenta el grado de elaboración de los productos primarios. Esta política arancelaria, vigente en los países desarrollados, tiende a desalentar el desarrollo de las industrias de transformación de las materias primas en los países productores en desarrollo y por lo tanto a privarlos de posibilidades de diversificación de sus exportaciones, así como de aumentar los ingresos derivados del mayor valor agregado en el proceso de elaboración. La eliminación de este sistema constituye, por lo tanto, uno de los objetivos de mayor prioridad, ya que en la medida en que se logran reducciones arancelarias sobre los productos primarios, sin que estén acompañadas

de reducciones proporcionalmente mayores de los aranceles sobre sus formas elaboradas o semielaboradas, se mantiene el grado de protección efectiva que tradicionalmente han aplicado los países desarrollados sobre las importaciones provenientes de los países en desarrollo, con lo cual al obtenerse mayores facilidades para las exportaciones de bienes primarios, se desalentarían simultáneamente las exportaciones de esos mismos productos en formas elaboradas;

— Eliminación de los incentivos a la producción antieconómica en los países desarrollados, en aquellos productos en los que los países en desarrollo son competitivos, mediante la reducción de los niveles de sostenimiento de los precios internos y la eliminación de los subsidios a la producción y las exportaciones. De las decisiones que se adopten en este campo dependen, fundamentalmente, los programas que se puedan lograr en materia de liberalización y acceso como por ejemplo, el de asegurar una participación mínima en el mercado de cada país desarrollado (considerando el aumento del consumo) a las importaciones provenientes de países en desarrollo,¹⁷ objetivo que fue propuesto en la Carta de Argel y ha sido reiterado por el Grupo de los "77", o el de modificar los sistemas de gravámenes que envuelven un derecho fijo y un derecho variable (este último destinado a absorber la diferencia entre el costo de importación y el precio interno), consolidándolos en un solo gravamen fijo que signifique una reducción sustancial con respecto a los niveles actuales.

b) *Productos exportados principal o exclusivamente por los países en desarrollo que corresponden en su gran mayoría a la agricultura tropical*

En los países desarrollados en donde estos productos están sujetos a gravámenes arancelarios, éstos no tienen un fin proteccionista sino un objetivo fiscal. Esto ya sería razón suficiente para considerar que la eliminación de tales gravámenes puede realizarse sin trastornos para las economías de los países que los aplican. Aunque es justo reconocer que en años recientes se ha logrado que algunos países desarrollados reduzcan ciertos gravámenes excesivamente altos, el objetivo de la eliminación total todavía está lejos de alcanzarse. El grupo de los "77" planteó como objetivos alcanzar la eliminación total de los derechos arancelarios subsistentes, ya sea sobre los

¹⁷ Podría hablarse propiamente de la generalización de este principio, puesto que ya se aplica en las importaciones de carne vacuna de los Estados Unidos y en las importaciones de azúcar de algunos países europeos miembros del Convenio Internacional sobre este producto.

productos en forma primaria y en formas elaboradas, y la reducción gradual hasta la eliminación total de todas las tasas internas y cargas fiscales que aplican gran número de países desarrollados sobre esos mismos productos. Mientras se alcanzaron estos objetivos los países en desarrollo proponen que los países desarrollados instituyan un sistema de reembolso de tales tasas y cargas a los países exportadores en desarrollo.

Los problemas del comercio de los productos tropicales fueron objeto de amplias discusiones durante los primeros años del decenio pasado en el seno del GATT, sin que se alcanzaran resultados muy positivos. Después de algunos años de inactividad, se acordó reactivar el funcionamiento del Grupo Especial sobre Productos Tropicales del GATT otorgándosele un mandato amplio para examinar los diferentes problemas que afectan al comercio de esos productos y sugerir medios de resolverlos, prestando particular atención al estudio de la incidencia de las tasas fiscales y otros impuestos internos en los países importadores desarrollados. Esta segunda etapa de las actividades del Grupo Especial que dura ya varios años, no ha probado ser más efectiva que la primera, limitándose a la recopilación de informaciones y a discusiones exploratorias de los problemas o al examen general de la evolución y tendencias de los mercados de esos productos.

Tomando tres productos que son importantes en las exportaciones latinoamericanas (café, cacao y banano), puede analizarse brevemente la naturaleza de los obstáculos que afectan a su comercio. En la mayoría de los países importadores desarrollados (y en el principal mercado para América Latina, el de los Estados Unidos), las importaciones de café en grano, cacao en grano y banano están libres de derechos de aduana y de todo tipo de restricción. Las importaciones de café y cacao en ciertas formas elaboradas (tostado, soluble o en polvo) disfrutaban también de libre importación en los Estados Unidos. La situación en la mayoría de los países europeos, en cambio, presenta diferentes niveles de derechos aduaneros sobre el café en grano, que se elevan progresivamente para el café tostado y el soluble. En la Comunidad Económica Europea (particularmente en Francia, Italia y la República Federal de Alemania) los impuestos al consumo son muy elevados y pueden considerarse la barrera principal, más que el derecho aduanal (actualmente de sólo 7% *ad valorem* contra el 16% fijado inicialmente en la tarifa común externa). Los derechos aduanales sobre el cacao en grano se redujeron o eliminaron en la mayoría de los mercados europeos, como parte de las concesiones hechas en la Rueda Kennedy; la más importante excepción es la Comunidad Económica Europea, en donde se aplica un gravamen del 4%

ad valorem. Las importaciones de banano también disfrutaban del libre acceso en varios mercados europeos, con la importante excepción de la Comunidad Económica Europea, en donde están sujetas a un gravamen aduanal del 20% *ad valorem*, con excepción de una cuota arancelaria libre que aplica la República Federal de Alemania.

Los problemas de acceso para los productos tropicales más importantes (desde el punto de vista latinoamericano), se refieren principalmente a los mercados europeos y dentro de éstos a los gravámenes existentes sobre los productos en sus formas elaboradas o semielaboradas. Los países que aplican elevados impuestos al consumo no se han mostrado dispuestos a reducirlos considerablemente, argumentando que esa reducción no contribuiría a aumentar las importaciones y significaría la pérdida de ingresos fiscales.

Otro problema cuyo estudio fue también encargado al Grupo Especial sobre Productos Tropicales y sobre el que no se ha logrado llegar a fórmulas de acuerdo es el del tratamiento discriminatorio que tienen algunos productos en la Comunidad Económica Europea. Este es un asunto que ha venido provocando fricciones entre los países en desarrollo, aunque resulta difícil evaluar, sobre todo en algunos casos, las ventajas reales obtenidas por algunos países o los perjuicios efectivos sufridos por otros. En todo caso, ni la Estrategia Internacional de Desarrollo ni la "Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima" contienen pronunciamientos o recomendaciones con relación al problema de las preferencias especiales o de la red de acuerdos comerciales discriminatorios que la CEE ha negociado con un número cada vez mayor de países en desarrollo.¹⁸

c) *Productos naturales cuyo consumo mundial no aumenta y en muchos casos se reduce, debido a la competencia de productos sintéticos y sucedáneos*

Este grupo incluye, entre otros productos, el algodón, el caucho, las fibras duras, la laca y la mica, renglones seleccionados por el Grupo Permanente sobre Sintéticos y Sucédáneos, de la UNCTAD, para investigar la naturaleza específica de los problemas, a fin de identificar las medidas que podrían contribuir a mejorar su posi-

¹⁸ Los países latinoamericanos han mantenido, desde hace muchos años, una definida actitud opuesta a la discriminación comercial entre países en desarrollo. En los últimos meses los Estados Unidos se han manifestado también opuestos a los acuerdos preferenciales especiales de la CEE. Conviene recordar que esta política de discriminación comercial se agravará al producirse, en 1973, la incorporación del Reino Unido y otros países europeos a la CEE.

ción competitiva frente a los sustitutos. A esa lista podrían agregarse los cueros vacunos, algunos metales y en ciertos usos la lana. En la mayoría de los productos enumerados el problema de la competencia de los sintéticos no está determinado, de manera principal o exclusiva, por la existencia de barreras arancelarias, aunque éstas suelen acentuar la desventaja de la relación de precios entre el producto natural y el sustituto sintético. De ahí que, sin desconocer la contribución que podría significar la reducción o eliminación de los gravámenes aduaneros para mejorar la posición competitiva de los productos naturales, el énfasis se ha puesto en aquellas medidas de orden interno e internacional que contribuyan a elevar la productividad y a fomentar nuevos usos de los productos naturales. Esta es la posición que adoptaron los países en desarrollo con relación a los productos correspondientes a este grupo, acentuando en especial el papel que corresponde a la cooperación internacional —particularmente de los países desarrollados— en la realización de los programas de investigación sobre productividad y nuevos usos. El apoyo financiero y la asistencia técnica internacionales tienen aquí una importancia decisiva, dada la desproporción existente entre la masa de recursos financieros y conocimientos técnicos que pueden movilizar las grandes empresas industriales fabricantes de productos sintéticos y sucedáneos y los recursos que pueden invertir con esos fines los países en desarrollo. Este esfuerzo de cooperación internacional podría canalizarse a través de grupos de estudio, secretarías internacionales u organismos similares para los diferentes productos naturales (como los existentes actualmente para el algodón y la lana), a cuyo cargo podría estar la realización de los programas de investigación y promoción de nuevos usos para dichos productos. Conforme a una decisión adoptada hace poco tiempo por el Banco Mundial, en orden a prestar mayor apoyo a los programas de investigación agrícola en los países en desarrollo, podría pensarse en la elaboración de proyectos específicos destinados a resolver problemas de los productos naturales afectados por la competencia de los sintéticos que pudieran recibir el apoyo financiero de aquella institución internacional.

2. *La inestabilidad de los precios*

Durante el decenio de 1950 fue muy intensa la discusión internacional de los problemas relacionados con el nivel de los precios de los productos básicos exportados por los países en desarrollo, tanto en el aspecto de las tendencias a largo plazo como en el de la amplitud y frecuencia de las fluctuaciones a corto plazo. Tales discusiones se

centraron, particularmente, en el examen de los efectos de la inestabilidad de los precios sobre los ingresos de los países en desarrollo y en la consideración de fórmulas o mecanismos para mitigar esos efectos.

Desde 1963 el Fondo Monetario Internacional instituyó un sistema de créditos compensatorios como medida encaminada a ayudar a los países afectados por una merma de sus ingresos de exportación. Ese sistema, revisado en algunos aspectos en 1966, ofrece una solución transitoria a las dificultades financieras que pueda enfrentar un país en desarrollo pero contribuye también a agravar los problemas del endeudamiento externo, especialmente a corto o mediano plazo.

La insistencia de los países en desarrollo por encontrar soluciones al problema de la inestabilidad de los precios de los productos básicos y a su deterioro relativo a largo plazo, con respecto a los productos industriales, obtuvo en años recientes un modesto avance, cuando el Fondo Monetario Internacional adoptó una decisión respecto a las condiciones en que concedería créditos a los países miembros para participar en el financiamiento de existencias reguladoras (o reservas estabilizadoras). De nuevo la solución que se ofrece lleva a aumentar el endeudamiento externo, sin que realmente se intente definir los instrumentos de una política que garantice niveles de precios remuneradores y estables para los países que dependen fundamentalmente de la exportación de productos básicos.

La Estrategia Internacional de Desarrollo establece que antes de la UNCTAD III se “tratará de llegar a un acuerdo sobre un conjunto de principios generales para la política de fijación de precios, que sirvan de directrices para las consultas y las medidas relativas a productos básicos determinados”. Como una de las metas prioritarias de la política de fijación de precios, se prestará especial atención “a que se garanticen precios estables, remunerativos y equitativos con miras a aumentar los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo”. Es significativo que se utilicen los conceptos “política de fijación de precios” y “se garanticen precios” ya que con ellos se está señalando la necesidad de mecanismos o arreglos internacionales que puedan cumplir, en el ámbito del mercado mundial, funciones parecidas a las que cumplen en los mercados de los países desarrollados las políticas de sostenimiento o garantía de los precios internos. Ese acuerdo sobre un conjunto de principios generales se refleja en la parte A de la resolución 73 (X) de la Junta de Comercio y Desarrollo, en la que se habla de “política de precios” pero sin ninguna referencia a los términos “fijación” o “garantía” de precios. En realidad la enuncia-

ción de ese conjunto de principios generales está hecha de manera que refleje tanto el interés de los países en desarrollo por niveles de precios que contribuyan a mejorar la tasa de crecimiento de los ingresos de exportación, como la preocupación de los países desarrollados porque esa política no signifique mayores costos para sus importaciones, y tenga en cuenta el efecto de los precios sobre la demanda; no deben fomentar el exceso de oferta ni estimular el empleo de productos sustitutos.

En todo caso, parece absolutamente necesario que en las discusiones de la UNCTAD III puedan formularse de manera más explícita los procedimientos, arreglos o mecanismos a través de los cuales se tratarían de alcanzar los objetivos señalados a la política de precios en la citada resolución 73 (X). Dos de ellos tienen particular atinencia. El que expresa que "deberían proseguirse activamente los esfuerzos con miras a eliminar las fluctuaciones excesivas a corto plazo" y el que afirma que "cuando los precios de los productos cuya exportación presenta especial interés para los países en desarrollo se sitúan a un nivel que no se considera remunerador para los productores, deben realizarse esfuerzos adecuados a nivel internacional para mejorar los precios".¹⁹ Eliminar el alto grado de inestabilidad que tienen generalmente los precios de los productos básicos en el mercado internacional y mantener un nivel de precios remunerador para los productores (o restablecerlo cuando sea el caso), supone la adopción de un conjunto de medidas en el plano nacional e internacional y un mecanismo institucional en el que se centralice el proceso de decisiones y la supervisión de su cumplimiento. En términos generales, la instrumentación de una política de precios para los productos básicos tendría que descansar en la negociación de algún

¹⁹ Véase, "Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su 10º período de sesiones", TD/B/327, anexo I.

tipo de arreglos o convenios internacionales por productos o grupos de productos.

La "Declaración de Lima" reitera una vez más la posición tradicional de los países en desarrollo respecto al papel que pueden desempeñar los convenios internacionales sobre productos básicos como instrumentos para la estabilización del mercado internacional. La experiencia de lo acontecido en este campo se examina más adelante pero es oportuno destacar aquí el hecho de que los países en desarrollo reafirmen su propósito de realizar los mayores esfuerzos en favor de la negociación de convenios sobre productos, particularmente aquellos enumerados en la resolución 16 (II) de la UNCTAD, así como que hayan renovado su interés por que la próxima Conferencia pueda definir un conjunto general de principios y directrices para la ejecución de una política internacional sobre los productos básicos, incluso la formulación de un acuerdo general sobre los convenios de productos. Esos objetivos han figurado en las discusiones de la UNCTAD y de sus órganos subsidiarios desde sus primeros períodos de sesiones, sin pasar de las recomendaciones de carácter general, por lo que cabe esperar que ahora pueda iniciarse la fase de instrumentación de esas recomendaciones. Con tal fin los países en desarrollo han planteado la necesidad de conceder al Secretario General de la UNCTAD mayor flexibilidad para convocar consultas intergubernamentales en materia de productos básicos.

Los países latinoamericanos han reafirmado en la reciente reunión celebrada por la CECLA en Bogotá la "necesidad de que los precios de los productos básicos guarden una proporción justa y equitativa con los precios de las manufacturas que importan los países en desarrollo", y de asegurar a los productos básicos cuya exportación interesa especialmente a América Latina, "condiciones adecuadas de colocación y comercialización en los mercados internacionales".

D. LOS CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS

El consenso general que desde hace más de dos decenios se ha expresado en torno a los convenios internacionales sobre productos y las innumerables veces que se han aprobado recomendaciones para ampliar su número, no guardan relación con los magros resultados alcanzados en este campo. A juzgar por la experiencia se podría llegar a considerar que es muy reducido el número de productos sobre los que es viable en la práctica la negociación de convenios internacionales. Esa conclusión plantea a su vez el interrogante de si se hicieron realmente los esfuerzos necesarios para abrir nuevas negocia-

ciones o para llevar a buen término las iniciadas. Tal vez no exista ejemplo más elocuente que el difícil y aún inconcluso proceso que han seguido desde 1958 las negociaciones para un convenio internacional sobre el cacao.

Si la experiencia ha sido desalentadora en cuanto al número de convenios negociados, otros aspectos permitirían mirar con cierto optimismo las perspectivas futuras. En efecto, la operación de los convenios existentes muestra algunos resultados positivos y ha permitido ir mejorando y refinando las técnicas y métodos adecuados para alcanzar los objetivos fijados en

cada convenio. Conforme se definen con mayor amplitud y precisión los objetivos es posible incluir en los convenios medidas relativas a las políticas de producción en los países exportadores, a las condiciones de acceso a los mercados de los países importadores, a la elaboración de una política de precios que sean remuneradores para los productores y equitativos para los consumidores (incluyendo la fijación de topes mínimos y máximos para reducir el margen de las fluctuaciones a corto plazo), a la regulación del mercado internacional en casos de desequilibrio grave o persistente entre la producción y el consumo, a la ejecución de programas de promoción del consumo y diversificación de la producción y las exportaciones y, en fin, al establecimiento de prácticas y normas sobre comercialización y distribución en los mercados externos. Esta enumeración, que no pretende ser exhaustiva, muestra que los convenios internacionales sobre productos básicos pueden ser el mecanismo institucional apropiado para formular y ejecutar una política internacional orientada a alcanzar determinados objetivos de interés para la comunidad internacional y para los países en desarrollo, en particular.

Ciertas manifestaciones recientes parecen señalar un cambio de posición de algunos países desarrollados respecto a las funciones de los convenios. Por ejemplo, al aprobarse la resolución 73 (X) de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre "política de precios y liberalización del comercio", los Estados Unidos formularon la siguiente reserva:

"El representante de los Estados Unidos declaró que su delegación se había sumado a esta resolución a fin de que la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD no tuviese que seguir esforzándose por negociar los principios rectores sobre estas dos cuestiones y pudiese centrar su atención en torno a esferas de actividad nuevas y más concretas, como por ejemplo los estudios previstos sobre la diversificación y las encuestas sobre las necesidades en materia de investigación y de desarrollo. La fórmula de transacción elaborada no reflejaba exacta y plenamente la posición de los Estados Unidos, ya que a este respecto su Gobierno era partidario de dar preferencia no ya a los acuerdos internacionales que actuaban directamente sobre los precios, sino más bien a las políticas nacionales que contribuían a crear mercados comerciales sanos, estables y dinámicos. Por tener una larga experiencia en cuanto a los resultados de las políticas nacionales de intervención en materia de precios, el Gobierno de los Estados Unidos abrigaba cada vez más dudas respecto de las ventajas de la reglamentación directa de los pre-

cios como medio de sostener los ingresos, dado que esta política llevaba con demasiada frecuencia a producir para acumular existencias en vez de producir para el consumo" . . . "Tampoco consideraba que el hecho de hablar de 'acción internacional' de 'medidas nacionales' o de 'acuerdos internacionales' (apartados b), c) y d) del párrafo 3) significara que se fomentaban los acuerdos internacionales sobre productos básicos. Estimaba que había factores técnicos y económicos que limitaban las posibilidades de concertar acuerdos formales y que en la mayoría de los casos lo indicado eran arreglos consultivos u otras formas oficiosas de cooperación internacional."²⁰

Esta nueva posición norteamericana con respecto a la función que cumplen los convenios sobre productos en materia de precios se reflejó ya en la renovación del convenio internacional del trigo de 1971, en el que por primera vez no se incluyeron disposiciones relativas a los precios.²¹

Esta exclusión reflejó principalmente las divergencias existentes entre los principales exportadores de trigo acerca de los niveles de precios mínimo y máximo que debían establecerse en el Convenio, particularmente tomando en cuenta que algunos de esos países ignoraron las obligaciones que en la materia contenía el anterior convenio sobre este producto. En todo caso, un convenio en el que no existen compromisos de precio ni estipulaciones sobre los derechos y obligaciones de los participantes con respecto al comercio del producto en cuestión, constituye simplemente una organización para el intercambio de informaciones y eventualmente un foro para consultas entre los países. Ese tipo de organización no responde a los intereses de los países en desarrollo ni a los problemas del comercio internacional para los productos sobre los cuales esos países proponen la negociación de convenios.

También desde el lado de algunos países en desarrollo, parece existir cierta insatisfacción con

²⁰ Véase "Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su 10º período de sesiones", *op. cit.*, anexo II, pp. 2 y 3.

²¹ El artículo 21 del Convenio establece: "Con objeto de asegurar suministros de trigo y de harina de trigo a los miembros importadores y mercados para el trigo y harina de trigo a los miembros exportadores, a precios equitativos y estables, el Consejo examinará en el momento oportuno las cuestiones relativas a los precios y a los derechos y obligaciones conexos. Cuando se estime que esas materias pueden negociarse con éxito a fin de darles aplicación durante la vigencia del presente Convenio, el Consejo pedirá al Secretario General de la UNCTAD que convoque una conferencia de negociación". Véase "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Trigo, 1971", TD/WHEAT.5/7, 23 de febrero de 1971.

respecto al funcionamiento de los convenios sobre productos. Esa posición quedó reflejada en la resolución 86 (XI) de la Junta de Comercio y Desarrollo, que en su parte final expresa:

“Pide al Secretario General de la UNCTAD que, en cooperación con los órganos internacionales interesados y en particular con los consejos directivos y las secretarías de los convenios, y a la luz de la experiencia adquirida acerca del funcionamiento de los convenios internacionales existentes sobre productos básicos, prepare, para presentarlo a la Conferencia en su tercer período de sesiones, un estudio sobre la eficacia de esos convenios, recabando de esos órganos opiniones y sugerencias en relación con las medidas encaminadas a sacar el máximo partido posible de ellos para todos los países participantes, especialmente los países en desarrollo, lo que facilitaría la negociación de acuerdos enteramente nuevos.”²²

Aunque la Declaración de Lima reitera el planteamiento y el pedido hecho a la secretaría de la UNCTAD, hay una diferencia notable entre la posición asumida por los Estados Unidos y por los países en desarrollo. Mientras aquel país tiende a desalentar la negociación de convenios o a eliminar de ellos las disposiciones sobre precios, los países en desarrollo, por el contrario, asignan carácter de urgencia al cumplimiento del programa delineado en la resolución 16 (II) de la Segunda UNCTAD sobre consultas y arreglos para el grupo de productos básicos allí enumerados, al tiempo que plantean la necesidad de evaluar la eficacia de los convenios existentes y el estudio de las medidas que cabría adoptar para asegurar los mayores beneficios posibles a los países participantes en los mismos, especialmente en desarrollo.

Resulta conveniente, por lo tanto, examinar sucintamente la operación de los actuales convenios sobre el azúcar, el café, el estaño y el trigo, productos de especial interés en las exportaciones latinoamericanas, y tratar de establecer la medida en que han alcanzado sus propósitos.

1. *El Convenio Internacional del Azúcar de 1968*

Este convenio regula solamente una parte del comercio internacional del azúcar, a saber, aquellas transacciones no comprendidas en los siguientes regímenes especiales: *i*) acuerdo azucarero de la Comunidad Británica; *ii*) sistema de cuotas de

²² Véase “Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre su 11º período de sesiones, TD/B385, anexo I, 29 de septiembre de 1971.

importación de los Estados Unidos; *iii*) exportaciones de Cuba a la Unión Soviética y otros países socialistas, y *iv*) acuerdo de la Organización Afro-Malgache. Sobre un promedio anual de exportaciones mundiales de 20 millones de toneladas de azúcar en 1968-1970, las exportaciones no cubiertas por algunos de los arreglos especiales antes enumerados alcanzan aproximadamente a 7 millones de toneladas, siendo éste —en consecuencia— el volumen del comercio internacional de azúcar sujeto a las disposiciones del convenio internacional de 1968.

Entre sus objetivos figuran los de mantener precios estables para el azúcar, que sean razonablemente remuneradores para los productores pero que no estimulen la expansión de la producción en los países desarrollados; lograr un equilibrio más adecuado entre la producción y el consumo; facilitar la coordinación de las políticas de comercialización, y proveer una adecuada participación y mayores facilidades de acceso en los mercados de los países desarrollados para el azúcar proveniente de los países en desarrollo. De estos objetivos, el relacionado con los precios fue, indudablemente, el de mayor interés inmediato, por el prolongado período de depresión que sufrieron las cotizaciones internacionales del producto desde mediados de 1964. Al entrar en vigencia el convenio a comienzos de 1969, se inició un proceso de recuperación de los precios, que continuó durante los años 1970 y 1971, tanto por efecto de las regulaciones adoptadas sobre las exportaciones como por el aumento de los requerimientos de importación de varios países. Por lo tanto, cabría afirmar que el Convenio del Azúcar ha logrado uno de sus objetivos —el de dar mayor estabilidad a los precios— manteniéndolos dentro de los límites especificados en aquél, esto es, entre 3.25 y 5.25 centavos de dólar por libra, base *job* puertos del Caribe. En relación con la obtención de mayores facilidades de acceso a los mercados de los países desarrollados y el aumento de la participación en ellos de los países en desarrollo, no se registran avances, salvo los compromisos establecidos en el anexo A del Convenio, conforme a los cuales algunos países importadores acordaron no expandir su producción de azúcar y atender con importaciones el aumento total del consumo, o de un determinado porcentaje de ese aumento. Aunque sólo unos pocos países aceptaron estos compromisos, su inclusión en el texto del Convenio constituye una innovación con respecto a los acuerdos internacionales anteriores sobre este mismo producto.

2. *El Convenio Internacional del Café*

La entrada en vigor de ese convenio se produjo luego de un período de varios años de continua

declinación de los precios en el mercado internacional y elevada acumulación de excedentes de producción, particularmente en el Brasil. La aplicación, a fines de 1963, de las primeras regulaciones a la exportación coincidió con las estimaciones de una fuerte merma de la producción brasileña para el año comercial 1964/1965. Ambos acontecimientos influyeron, así, en la recuperación de los precios internacionales que, de un promedio de 34.1 centavos de dólar por libra en 1963 ²³ (el más bajo desde 1950), subió a 46.7 centavos en 1964. Sin embargo, la gravitación que tienen las grandes fluctuaciones de la producción brasileña de café sobre el nivel de los precios es de muy corto plazo; así, a pesar del mantenimiento de las cuotas de exportación, los precios registraron una tendencia declinante entre 1965 y 1968, cuando nuevamente vuelven a recuperarse son efecto de las fuertes caídas que sufre la producción cafetalera del Brasil en los años comerciales 1968/1969 y 1970/1971.

La regulación del mercado internacional del café a través del Convenio envuelve un sistema de cuotas de exportación que se reajustan en forma selectiva de acuerdo con las variaciones que registran los precios de ciertas calidades típicas. Como es obvio, la estimación de los requerimientos del consumo, que sirve de base para la fijación de las cuotas de exportación y la distribución de éstas entre los países, constituye uno de los problemas que frecuentemente conspiran contra el mantenimiento de la cooperación entre los países miembros del Convenio, por las diferencias que surgen sobre la cuantía de las cuotas asignadas a algunos de ellos o en relación con el volumen inicial de la cuota global. Hay que reconocer, sin embargo, que la operación del convenio ha introducido un ordenamiento en el mercado mundial del café y que, sin su existencia, los precios probablemente habrían descendido a niveles ruinosos, resultado que no convalidaría siquiera a los países importadores, por cuanto significaría cercenar fuertemente la capacidad de compra externa de los países productores.

Aparte de los objetivos relacionados con mayor grado de estabilidad y mejoramiento relativo de los precios externos del café, otro objetivo importante del convenio es el de lograr un razonable equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales, para lo cual los países miembros productores asumieron la obligación de establecer ciertas metas de producción. Conforme al programa trazado por el Consejo administrador del convenio, se espera que los países productores puedan

²³ Todas las cifras sobre precios del café incluidas en esta sección, se refieren al tipo Santos 4, ex-muelle, en Nueva York, conforme a la serie que publica el *Monthly Bulletin of Statistics*, de las Naciones Unidas.

ajustarse a esas metas de producción en el año comercial 1972/1973, cuando expira el presente convenio. La posibilidad de que ese propósito se alcance plenamente parece un tanto remota, debido a que —con excepción del Brasil— son muy escasos los progresos alcanzados por los programas de diversificación de la producción, por los limitados recursos financieros de que ha dispuesto el Fondo de Diversificación establecido en el Convenio. En estos dos campos —la diversificación y las metas de producción—, el cumplimiento de los objetivos del convenio no ha sido completamente satisfactorio, aunque no cabría desconocer la importancia de los progresos alcanzados frente a la magnitud de los problemas que ha enfrentado el mercado del café.

3. *El Convenio Internacional del Trigo*

El más reciente convenio internacional del trigo entró en vigencia a mediados de 1971. Sus disposiciones, que difieren sustancialmente de todos los acuerdos internacionales negociados anteriormente sobre este mismo producto, se limitan a mantener en operación un mecanismo administrativo para la compilación e intercambio de informaciones estadísticas que, al mismo tiempo, sirva para realizar consultas frente a una situación de inestabilidad, o amenaza de inestabilidad, del mercado. La eliminación de todos los compromisos que existieron en los convenios anteriores respecto a volumen de suministros por parte de los exportadores o adquisiciones por parte de los importadores, así como sobre la política de precios, dan a este nuevo convenio un carácter muy especial, que refleja en parte —como se indicó en páginas anteriores— un cambio fundamental en la posición de algunos países desarrollados frente a los convenios sobre productos. En el caso particular del trigo, cuyas exportaciones mundiales corresponden en su mayor proporción a países desarrollados, esta nueva actitud respecto a las funciones del convenio podría significar la desaparición de toda posibilidad de competencia en el mercado por parte de los países en desarrollo, ya que éstos no están en condiciones de enfrentar las ayudas gubernamentales (subsidios, créditos, etc.) que conceden los países desarrollados a sus exportadores. La “guerra de precios” que realizaron algunos países desarrollados bajo la vigencia del convenio anterior, a pesar de que éste incluía compromisos sobre precios mínimos, es un antecedente que no puede ignorarse al considerar las perspectivas del mercado bajo el convenio actual.

4. *Convenio Internacional del Estaño*

El actual convenio, en vigencia desde julio de

1971, es el cuarto sobre el estaño. Al igual que los acuerdos anteriores, descansa fundamentalmente sobre la operación de una reserva estabilizadora internacional y la fijación de precios topes mínimo y máximo, además de la facultad de establecer períodos de control de las exportaciones cuando las condiciones del mercado así lo requieran. El primer convenio, suscrito en 1956, entró a operar en una situación de acumulación de excedentes de producción y fuerte baja de precios del metal, lo que obligó a imponer restricciones a la exportación, al mismo tiempo que la reserva estabilizadora debió adquirir estaño en el mercado hasta agotar sus recursos. Como resultado de las restricciones, el volumen de la producción —que había promediado 180 000 toneladas anuales en los tres años precedentes— se redujo en 1958 a 134 000 toneladas. A partir de ese año y particularmente después de 1960,

cuando el consumo mundial de estaño superó los niveles de los años anteriores, las operaciones de la reserva estabilizadora y la imposición de períodos de control de las exportaciones en momentos de debilitamiento de los precios, han permitido lograr un constante mejoramiento en las cotizaciones del estaño, cuyos topes mínimo y máximo —desde octubre de 1970— son los más altos de cualquier período anterior. Los precios se han mantenido, generalmente, en la zona intermedia entre los topes fijados por el Convenio.

En el éxito de este convenio influyen no solamente sus modalidades de operación (intervención directa en el mercado mediante compras y ventas del metal y restricciones a la exportación, cuando ellas son necesarias), sino además las condiciones particulares del mercado mundial, con una situación de déficit en la producción durante la mayor parte de la vigencia de los convenios

EL COMERCIO DE MANUFACTURAS Y SEMIMANUFACTURAS

1. El desarrollo del comercio mundial

a) Tendencias y características recientes

El análisis de la evolución del comercio mundial de manufacturas y semimanufacturas¹ en el último decenio permite distinguir algunos hechos y tendencias fundamentales, entre los cuales pueden señalarse los siguientes:

i) Participación creciente de los productos industriales de manufactura más compleja en el comercio mundial de bienes;

ii) Acrecentamiento de la importancia de los países desarrollados en el comercio de manufacturas;

iii) Carácter marcadamente intrazonal de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados de economía de mercado y de los países socialistas de Europa oriental, contrariamente a lo que acontece en el comercio de los mismos productos por parte de los países en desarrollo, con excepción de América Latina;

iv) Modificación en el comportamiento de los países socialistas en Europa oriental respecto al mercado internacional, con una apertura acentuada hacia la intensificación de su comercio con los países de Europa occidental;

v) Aparición o fortalecimiento de algunos centros dinámicos en el comercio mundial (Japón y el Mercado Común Europeo) y debilitamiento de la posición comercial de otros (Estados Unidos y Reino Unido); y

vi) Surgimiento y consolidación de las agrupaciones regionales entre países tanto desarrollados como en desarrollo.

Del cuadro 1, que presenta algunos aspectos cuantificables más significativos del comercio mundial de manufacturas, se desprenden los cambios estructurales acaecidos durante el último decenio, que fueron señalados precedentemente.

Entre 1960 y 1969 las exportaciones mundiales de bienes se expanden a una tasa media anual de 8.8 %, las de productos primarios crecen a razón del 5.7 %, mientras que las de manufacturas lo hacen a una tasa del 10.8 %. Esta progresión hace subir la participación de las ma-

nufacturas de un 51 % en 1960 al 61 % del comercio mundial en 1969. Esas tendencias se dan claramente con igual sentido tanto para el conjunto de países desarrollados, como para los en desarrollo. En los países en desarrollo, en general, y de modo aún más acentuado en América Latina, las manufacturas intervienen en el comercio de bienes con una ponderación marcadamente inferior a la de los países desarrollados de economía de mercado y socialistas. En efecto, mientras que en 1969 el 72 % del comercio de los países desarrollados correspondía a productos manufacturados, para el conjunto de países en desarrollo era del 17 % y para América Latina de escasamente el 8 %.

Los porcentajes mencionados permiten advertir otra característica básica del comercio de manufacturas, cual es la muy elevada participación del mundo desarrollado, que ha tendido a acentuarse durante el último decenio. En 1960 el 84 % de las exportaciones de manufacturas provenientes de países desarrollados, participación que sube al 85 % en 1969.

En las exportaciones de los países desarrollados surgen como más dinámicos los movimientos de productos entre países de una misma región (intrazonales), en comparación con los que se establecen con países de otras regiones (interzonales). Entre 1960 y 1969 la exportación de productos manufacturados al interior de la respectiva región se expandía al 12.7 %, mientras que las dirigidas hacia las demás regiones lo hacía al 5.8 %. Este resultado refleja los procesos de integración creciente que vienen llevando a cabo los países desarrollados. Se agrega a ello que tanto los países desarrollados como los países socialistas presentan un grado avanzado de autoabastecimiento de manufacturas. En efecto, en 1969, 74 % de las exportaciones de manufacturas provenientes de países desarrollados quedaban dentro de esa región. En el caso de los países socialistas, el 69 % tenía carácter intrazonal, prevaleciendo una situación inversa en el caso de los países en desarrollo, para los cuales sólo 33 % de sus exportaciones de productos manufacturados se vendían dentro de esta agrupación. Para América Latina la proporción era del 46 %. El grueso de las exportaciones de manufacturas de los países tenía como destino los países desarrollados (67 %), y un reducido porcentaje se enviaba hacia los países socialistas (2 %).

¹ Clasificación CUCI, clase 5, 6, 7 y 8 excluido capítulo 68.

Cuadro 1

TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS^a

		Total mundial	Países desarro- llados	Países en des- arrollo	Países socia- listas	América Latina
A) Comercio mundial de manufacturas						
i) Exportaciones mundiales de ma- nufacturas						
Millones de dólares <i>FOB</i>	1960	65 608	55 046	2 519	7 321	269
	1961-1965	84 593	70 211	3 460	...	392
	1966-1969	133 361	114 296	6 545	...	855
	1968	140 720	118 400	6 920	..	900
	1969	165 120	139 670	8 380	16 040	1 080
ii) Porcentaje de participación en las exportaciones mundiales						
	1960	100.0	83.9	3.8	11.2	0.4
	1969	100.0	84.6	5.1	9.7	0.7
iii) Tasas de crecimiento acumulati- vas anuales, período 1960-1969						
Productos manufacturados		10.8	10.9	14.3	9.1	16.7
Productos primarios		5.7	5.9	5.8	8.1	4.5
iv) Porcentaje de participación de las exportaciones de manufacturas sobre el total de exportación de bienes						
	1960	51.3	64.4	9.2	56.4	3.1
	1969	60.5	72.3	16.8	58.3	8.0
B) Comercio intrazonal de manufacturas						
i) Exportaciones intrazonales de ma- nufacturas						
Millones de dólares <i>FOB</i>	1960		35 316	1 075	4 794	58
	1969		103 530	2 755	11 015	500
ii) Porcentaje de participación con respecto a las exportaciones to- tales						
	1960		64.2	42.7	65.5	21.7
	1969		74.1	32.9	68.7	46.3
iii) Tasas de crecimiento, período 1960-1969						
Exportaciones interzonales			12.7	11.0	9.7	27.5
Exportaciones hacia fuera de la región			5.8	16.3	7.9	10.7

FUENTE: CEPAL a base de Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.^a Incluye clasificación *CUCI*: secciones 5, 6, 7 y 8 excepto capítulo 68.

Con relación a las modificaciones en el comportamiento de los países socialistas respecto del mercado internacional, cabe señalar que las reformas económicas que están teniendo lugar en esos países, a consecuencia del proceso de avance científico y tecnológico, crean condiciones que seguramente seguirán provocando un estrechamiento de las relaciones comerciales con los países desarrollados y en alguna medida también con los países en desarrollo.²

El análisis de la evolución del comercio inter-

² Véase *Review of trade relations among countries having different economic and social systems*, UNCTAD TD/li, 1968.

nacional en el último decenio ha puesto de manifiesto un debilitamiento en la posición de los Estados Unidos, factor importante para América Latina porque señala la aparición de nuevos centros más dinámicos en el comercio mundial, un debilitamiento del mercado norteamericano, que aún constituye el principal cliente para las manufacturas latinoamericanas, y las modalidades de la expansión en el exterior de las grandes empresas estadounidenses.

En relación con lo anterior, interesa destacar el hecho de que, además de crecer más lentamente, las exportaciones industriales de los Estados Unidos constituían una fracción de las

exportaciones mundiales, inferior a la de los demás países desarrollados y con tendencia a disminuir. En 1968, los productos primarios constituían un 38 % de las exportaciones norteamericanas; en ese mismo año, la proporción era del 29 % en Francia, 13 % en la República Federal de Alemania, 21 % en Italia y 9 % en el Japón. Para estos países la proporción tiende a disminuir, en tanto que para los Estados Unidos algunos indicios muestran que podría aumentar.

Al lado de esos hechos se advierte fortalecimiento de la posición relativa y modificación cualitativa en el comercio exterior del Japón. Al término de la guerra, el mercado principal para las manufacturas exportadas por el Japón, que en general no se caracterizaban por un avanzado contenido tecnológico, eran los países en desarrollo, y en particular los asiáticos. A base de una estrategia cuyo objetivo central era aumentar su capacidad de competencia en el mercado internacional, las exportaciones japonesas han alcanzado una posición que les permite penetrar en los mercados de los países desarrollados con equipos y productos finales de alto contenido tecnológico. Finalmente cabría referirse muy someramente a otro aspecto característico de las relaciones comerciales internacionales y el surgimiento y consolidación de diversas agrupaciones regionales. En general, pueden señalarse aumentos notables en las exportaciones intrazonales respecto a las exportaciones totales entre los países de la CEE, en la AELI, aunque menos intensos entre los Estados Unidos y el Canadá, y entre los países pertenecientes al Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM). Por otra parte, en las regiones en desarrollo, quizá con la sola excepción de América Latina, las exportaciones intrazonales alcanzan niveles notoriamente más bajos que en las agrupaciones señaladas.

b) *La participación latinoamericana*

Los rasgos más sobresalientes del comercio exterior de manufacturas de América Latina y de su participación en el mercado mundial pueden caracterizarse en los siguientes términos:

- i) Abastecedor marginal y de importancia poco significativa;
- ii) Alto grado de concentración de su comercio en cuanto a zonas geográficas;
- iii) Diferencias acentuadas en las estructuras de exportación de manufacturas dentro de la misma región y frente a las destinadas a países desarrollados;
- iv) Escaso grado de diversificación de estas exportaciones;
- v) Escaso dinamismo en las exportaciones de manufacturas tradicionales;

vi) Pérdidas de mercados desarrollados para algunos productos que eran habituales en sus ventas; y

vii) Escasa aparición con carácter permanente de nuevas líneas de productos vendidos fuera de la región.

América Latina sigue teniendo un papel muy poco significativo en el mercado mundial de manufacturas, caracterizándose aún por ser un abastecedor marginal, cuyos saldos de intercambio en estos rubros con los países desarrollados son y han sido históricamente deficitarios y de tendencias crecientes. Otro hecho destacado de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas al mundo es su gran concentración geográfica, algo atemperada en los últimos años. (Véase el cuadro 2.)

En 1960 el 73 % de las ventas latinoamericanas de manufacturas se realizaba con destino a países desarrollados y el 22 % tenía carácter intrazonal, siendo prácticamente inexistente el comercio con otras áreas en desarrollo y con países socialistas. En 1969 las ventas a los países desarrollados bajaron al 50 % del total, incrementándose el intercambio entre los países latinoamericanos al 46 %; en relación con los países socialistas y otras áreas en desarrollo la situación no ha variado, siendo en 1969 prácticamente nula la exportación hacia esos mercados.

Lo anterior pone de manifiesto que los países desarrollados tienen gran importancia como mercado comprador de manufacturas latinoamericanas, y que si bien la participación de la región es casi insignificante en las importaciones de manufacturas en los países desarrollados (en 1969 provenían desde América Latina apenas el 1.2 %), cualquier variación de este último porcentaje tendría fuerte repercusión en el volumen de exportaciones de América Latina.

El análisis del tipo de manufacturas exportadas tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo de la misma región permite apreciar algunas diferencias pronunciadas.

Las ventas a los países desarrollados, aunque de mayor volumen, se concentran en manufacturas tradicionales y de preferencia de bajo grado de elaboración (conservas de frutas, maderas aserradas, carne envasada, etc.) mientras que la propia región absorbe las manufacturas más acabadas o de mayor valor agregado, tales como caucho sintético, polietileno, acetatos de celulosa, tripolifosfatos de sodio, negro de humo, productos de la industria mecánica y manufacturas metálicas, máquinas de estadística, de calcular y escribir, tornos, máquinas de coser, etc.

Lo anterior deja entrever el escaso grado de diversificación de las exportaciones latinoamericanas, principalmente de las dirigidas hacia

países desarrollados. Las ventas con valores individuales de cierta importancia siguen siendo exiguas y aún más reducidas a nivel de países específicos, donde salvo México, la Argentina y el Brasil, las ventas del resto de los países lati-

noamericanos se basan en 10 o menos productos manufacturados con valores significativos. Por otra parte, corresponde a los tres países citados cerca del 70 % de las ventas totales de manufacturas de toda la región. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS^a SEGÚN DESTINO

Períodos o años	Total mundial	Países desarrollados	Países en desarrollo	Países socialistas	América Latina	Estados Unidos	Europa occidental	Japón
A. Millones de dólares fob								
1960	269	197	68	4	58	—	—	—
1961-1965	392	215	163	9	150	149	52	10
1966-1969	855	418	420	19	399	266	120	14
1968	900	414	462	22	439	298	102	14
1969	1 080	536	520	24	500	328	177	22
B. Porcentajes de participación de cada área de destino en el total								
1960	100	73	26	1	22	—	—	—
1961-1965	100	55	42	2	38	38	13	3
1969	100	50	48	2	46	30	16	2
C. Tasas de crecimiento acumulativas anuales								
1960-1969	16.7	11.8	25.2	22.0	27.5	14.1 ^b	22.2 ^b	14.1 ^b

FUENTE: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, marzo y mayo de 1967 y 1971 y junio de 1971.

^a Incluye secciones 5, 6, 7 y 8 excluido capítulo 68 de la CUCI.

^b 1961-1969.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS^a POR PAÍSES DE ORIGEN

País	Millones de dólares fob				Porcentajes del total		Tasa de crecimiento acumulativa anual período 1960-1969
	1955	1960	1965	1969	1960	1969	
América Latina	185	269	544	1 080	100.0	100.0	16.7
Argentina	33	30	84	220	11.2	20.4	25.0
Brasil	16	21	123	223	7.8	20.6	30.0
México	76	92	164	302	34.2	28.0	14.1
Colombia	8	7	34	60	2.6	5.6	27.0
Chile	15	26	23	38	9.7	3.5	4.3
Perú	2	6	6	11	2.2	1.0	7.0
Venezuela	13	24	21	30	8.9	2.8	2.5
Ecuador	3	1	3	3 ^b	—	— ^b	14.8 ^c
Paraguay	7	4	5	4 ^b	1.5	— ^b	0.0 ^c
Uruguay	4	9	11	28	3.3	2.6	—
Costa Rica	—	—	16	32 ^b	—	3.6 ^b	13.5 ^c
El Salvador	2	6	32	68 ^b	2.2	7.6 ^b	35.0 ^c
Guatemala	2	4	26	41 ^b	1.5	4.6 ^b	30.0 ^c
Honduras	1	1	6	15 ^b	—	1.7 ^b	40.0 ^c
Nicaragua	—	2	13	19	0.8	1.8	28.0 ^c
República Dominicana	1	5	3	5 ^b	1.9	0.6 ^b	0.0 ^c

FUENTE: CEPAL a base de estadísticas oficiales de los países, publicaciones de las Naciones Unidas y Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*.

^a Incluye secciones 5, 6, 7 y 8, excluido capítulo 68 de la CUCI.

^b 1968.

^c 1960-1968.

COMERCIO DE MANUFACTURAS PROCEDENTES DE AMÉRICA (EXCLUIDOS)

Grupos de productos	<i>Principales países vendedores y participación en las ventas totales realizadas por América (excluidos Estados Unidos y Canadá) hacia la OCDE en cada grupo de productos</i>							
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Productos alimenticios	Argentina	45	Brasil	26	México	11	Paraguay	5
Bebidas y productos del tabaco	Antillas Francesas	29	Cuba	18	Jamaica	18	Territorios Británicos en América	15
Productos de la madera y mobiliario	Brasil	42	México	21	Honduras	8	Jamaica	7
Productos del caucho	—	—	—	—	—	—	—	—
Cuero y calzado	Argentina	33	Uruguay	15	Brasil	13	México	13
Textiles	México	57	Colombia	21	Brasil	11	Haití	4
Prendas de vestir	México	40	Jamaica	33	Trinidad-Tabago	13	—	—
Productos químicos	México	24	Bermuda	17	Trinidad-Tabago	14	Argentina	14
Pulpa, papel y cartón	—	—	—	—	—	—	—	—
Productos minerales no metálicos	—	—	—	—	—	—	—	—
Hierro y acero	Brasil	34	México	34	Argentina	20	Venezuela	7
Metales no ferrosos trabajados	Antillas Holandesas y Surinam	67	Chile	5	México	7	Venezuela	7
Productos de la industria mecánica y manufacturas metálicas	México	52	Argentina	23	Brasil	17	Antillas Holandesas y Surinam	4
Manufacturas ligeras diversas	México	69	Argentina	8	Venezuela	8	—	—
<i>Total</i>	México	24	Argentina	24	Brasil	21	Trinidad-Tabago	4

FUENTE: CEPAL, a base de datos oficiales.
 a República Federal de Alemania.

El escaso dinamismo de las exportaciones latinoamericanas al mundo cabría atribuirlo al juego de varios factores, entre ellos la gran proporción de manufacturas tradicionales cuya demanda en el mercado mundial crece más lentamente y casi al mismo ritmo que la de productos primarios; la escasa participación de aquellas manufacturas que muestran una más activa demanda internacional; el desplazamiento por otros proveedores de mercados desarrollados en rubros que eran tradicionales en su ventas (productos siderúrgicos, textiles, madera, mobiliario, bebidas, tabaco, etc.).

2. Evolución y experiencias recientes en América Latina

a) Con relación a los mercados de países desarrollados³

Entre los países desarrollados (véase el cuadro 4), los Estados Unidos se destacan como el gran mercado comprador, tanto por el volumen como por la diversidad de sus compras. (En 1968 Estados Unidos compró el 55 % del total de manufacturas latinoamericanas exportadas a países desarrollados.) Esta importancia se da en casi

³ Véase CEPAL, *El mercado de los países desarrollados para productos manufacturados americanos* (ST/ECLA/Conf.37/L.24).

ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ) CON DESTINO A PAÍSES DESARROLLADOS, 1968

Principales países compradores y participación en las compras totales procedentes de América (excluidos Estados Unidos y Canadá) hacia la OCDE en cada grupo de productos

<i>Nombre</i>	<i>%</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>
Estados Unidos	53	Reino Unido	23	Alemania ^a	6	Francia	2	Países Bajos	2
Francia	29	Reino Unido	21	Estados Unidos	18	España	6	Canadá	6
Estados Unidos	48	Reino Unido	17	Alemania ^a	15	Países Bajos	3	Dinamarca	3
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Estados Unidos	56	Alemania ^a	10	Italia	10	Francia	5	Reino Unido	3
Estados Unidos	86	Canadá	7	—	—	—	—	—	—
Estados Unidos	87	Reino Unido	7	—	—	—	—	—	—
Estados Unidos	42	Reino Unido	20	Países Bajos	7	Japón	6	Alemania ^a	4
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Estados Unidos	86	Japón	2	Alemania ^a	2	Suecia	—	—	—
Alemania ^a	37	Estados Unidos	22	Italia	19	Japón	15	Noruega	4
Estados Unidos	73	Alemania ^a	6	Francia	6	—	—	—	—
Estados Unidos	69	España	12	—	—	—	—	—	—
Estados Unidos	54	Reino Unido	15	Alemania ^a	7	Francia	3	Países Bajos	3

todos los grupos de manufacturas; así adquirió en 1968 entre el 70 y el 90 % de las ventas latinoamericanas de prendas de vestir, textiles, productos siderúrgicos, productos de las industrias mecánicas y manufacturas metálicas; entre el 50 y el 69 % de manufacturas ligeras diversas, cuero y calzado, y productos alimenticios y entre el 30 y el 49 % de productos de la madera, mobiliario y productos químicos.

A continuación viene el Reino Unido, que en 1968 adquirió el 15 % de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas. Las compras se concentraron en orden decreciente en productos alimenticios, metales no ferrosos trabajados, bebidas y productos de tabaco, productos químicos,

productos de la madera y mobiliario, con porcentajes que van del 16 al 23 % del total exportado por la región.

Importancia menor como mercado tiene Alemania occidental, aunque sus compras de manufacturas a América Latina han crecido más aceleradamente que las de los demás países desarrollados (en un 16.9 % acumulativo anual). El mercado alemán es el segundo en magnitud para cuero y calzado (10 %) y para productos de las industrias mecánicas y manufacturas metálicas (6 %).

También tienen cierta importancia las compras realizadas por Francia y los Países Bajos (3.5 % del total), con marcadas diferencias en-

tre sí. Francia ha ido perdiendo terreno como comprador, al bajar sus compras del 5.1 % en 1963 a sólo el 3.5 % en 1968 y participa en un número limitado de productos como tabaco elaborado (29 %), productos de la industria mecánica y manufacturas metálicas (6 %) y cuero y calzado (5 %). Los Países Bajos han abierto su mercado en forma muy dinámica a las manufacturas latinoamericanas. Las compras neerlandesas se orientan hacia los productos químicos, madera y mobiliario. En cuanto al mercado japonés, cuyas compras de manufacturas latinoamericanas han descendido en importancia relativa, están constituidas principalmente por metales no ferrosos trabajados (15 %), productos químicos (6 %) y productos siderúrgicos (2 %).

La Argentina, el Brasil y México dan cuenta en conjunto del 69 % de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas y presentan cierto grado de diversificación. En México hay 35 líneas de exportación con valores individuales superiores a los cinco millones de dólares y otro número aún mayor con valores inferiores. México se sitúa así como el primer exportador de la región para varios grupos de manufacturas; realiza entre el 50 y 70 % del total de ventas hacia los países desarrollados en productos de la industria mecánica y manufacturas metálicas y textiles; entre el 20 y 49 % en prendas de vestir, productos químicos y productos de la madera y mobiliario (véase de nuevo el cuadro 4). Por su parte, la Argentina es el primer vendedor de productos alimenticios elaborados (45 %) y cuero y calzado (33 %), siendo de importancia también sus ventas de productos siderúrgicos y productos químicos. El Brasil es el principal exportador de productos de la madera y mobiliario (42 %), y de productos siderúrgicos (34 %), siendo también significativa su participación en productos alimenticios, cuero y calzado, prendas de vestir y productos de las industrias mecánicas (en porcentajes que fluctúan entre el 11 y el 26 %).

Entre las exportaciones más recientes pueden mencionarse algunos productos químicos, como hidrocarburos de origen argentino y de Trinidad-Tabago con destino al Reino Unido y a Alemania occidental; amoníaco líquido o en solución de Trinidad-Tabago a Estados Unidos; antibióticos (penicilina, estreptomina, etc.) del Brasil y la Argentina con destino a los Países Bajos e Irlanda; planos canteados, barras y varillas y las tuberías de hierro y acero exportados por la Argentina, el Brasil y México con destino al mercado norteamericano y máquinas de calcular y para contabilidad desde la Argentina, válvulas y tubos electrónicos (de cátodo caliente) células fotoeléctricas, transistores, etc., de origen mexicano, y máquinas y aparatos eléc-

tricos desde México y Brasil, todos ellos con destino a los Estados Unidos (véase el cuadro 5).

b) *Con relación a los países del área*

El mercado regional tiene para los países de América Latina primera importancia en las exportaciones de manufacturas de mayor valor agregado; incluso para algunos países y productos, constituye el único mercado comprador.

Los mayores exportadores siguen siendo en orden decreciente la Argentina, el Brasil y México, quienes en conjunto vendían sobre el 45 % de las ventas totales de manufacturas latinoamericanas a la región en 1968. La Argentina, además de ser el primer exportador, ocupó el primer lugar como mercado para las exportaciones de los demás países; no ocurrió lo mismo con México cuyas importaciones de manufacturas latinoamericanas son de importancia bastante reducida, lo que se traduce en saldos positivos crecientes de su balance comercial en manufacturas con los demás países latinoamericanos.

Los principales mercados para las exportaciones de la Argentina fueron el Brasil, Chile y Perú, países que en conjunto adquirieron cerca del 70 % del total exportado por ese país a la región. Para los productos brasileños, los principales compradores fueron la Argentina, Chile y México (75 % del total); las ventas de México se dirigieron a muchos países, lo que se refleja en la menor participación de los primeros tres mercados (la Argentina, Venezuela y Chile con una participación inferior al 40 %).

El cuadro 6 señala las principales ventas de manufacturas que los países latinoamericanos efectúan a la misma región.

3. *Mejoramiento de las condiciones de acceso*

En la Declaración de Lima, el Grupo de los "77" planteó en torno a cuatro puntos los objetivos que deberían alcanzarse en la III UNCTAD con respecto a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. Ellos son: a) la plena vigencia de todos los sistemas de preferencias generales antes de finalizar 1971 y la ampliación de esos sistemas, a fin de extender las concesiones a los productores actualmente excluidos; b) promoción y realización de consultas y negociaciones para la eliminación de las restricciones no arancelarias sobre los productos de interés para los países en desarrollo; c) medidas de asistencia para la reconversión en las industrias de los países desarrollados que puedan ser afectadas por importaciones desde los países en desarrollo, y d) identificación de las prácticas comerciales restrictivas que afectan el comercio de los países en desarrollo, a fin de aplicar las medidas correctivas necesarias.

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES RECIENTES^a DE MANUFACTURAS CON DESTINO
A PAÍSES DESARROLLADOS, 1968
(Millones de dólares)

Clasi- fica- ción CUCI	Nombre del producto	Valor to- tal expor- tación	Principales países vendedores		Principales países compradores	
			Nombre	Va- lor	Nombre	Va- lor
651.4	Hilados e hilos de algodón blanqueados, teñidos y mercerizados	10	México Colombia Brasil	5 3 2	Estados Unidos Canadá	9 1
841.2	Ropa exterior para señoras, niños y niñas (excepto de punto)	9	México Jamaica Trinidad-Tabago	5 1 1	Estados Unidos	7
512.12	Hidrocarburos y sus derivados (excluido el estireno)	6	Trinidad-Tabago Argentina	4 1	Reino Unido Alemania	2 2
512.85	Compuestos heterocíclicos (incluidos los ácidos nucleicos)	2	México	2	Reino Unido	1
513.61	Amoníaco licuado o en solución	17	Trinidad-Tabago	17	Estados Unidos Dinamarca Reino Unido	13 3 1
541.3	Penicilina, estreptomina, tirocidina y otros antibióticos	5	Brasil Argentina	3 2	Países Bajos Irlanda	2 1
671.5	Ferroaleaciones	5	Brasil Rep. Dominicana	4 1	Estados Unidos Alemania Suecia	1 1 1
673.21	Barras y varillas excepto permachín	7	Argentina	7	Estados Unidos	7
678.3	Tuberías de hierro (excepto de fundición)	6	México Argentina	4 2	Estados Unidos Estados Unidos	4 2
714.2	Máquinas de calcular para contabilidad y máquinas análogas con mecanismos calculadores	9	Argentina	9	Estados Unidos	9
729.3	Válvulas y tubos electrónicos (de cátodo caliente, etc.) excluidas fotoeléctricas, transistores, etc.	18	México	16	Estados Unidos	17
729.9	Máquinas y aparatos eléctricos n. e.	7	México Brasil	5 2	Estados Unidos	6

FUENTE: BID, *La proyección externa de la industria en América Latina*, Informe regional, Serie estudios N° 1, 1969.

^a Partidas exportadas desde 1964 en adelante y con valores superiores al millón de dólares.

a) *Los sistemas de preferencias generales*

La etapa de negociación de los sistemas de preferencias generales, no recíprocas y no discriminatorias, en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo concluyó a fines de 1970 en la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD. Conforme a la decisión 75 (S-IV) adoptada por

la Junta de Comercio y Desarrollo, "los países que conceden las preferencias están decididos a obtener lo más rápidamente posible la necesaria sanción, legislativa o de otra índole, con objeto de aplicar los arreglos preferenciales lo antes posible en 1971".⁴ Tres de esos sistemas entraron

⁴ Junta de Comercio y Desarrollo, *Documentos Oficiales*, 4º período extraordinario de sesiones, octubre 12-13 de 1970.

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS
CON DESTINO A LA REGIÓN, 1967

(Millones de dólares)

Clasificación NABALALC	Países exportadores y nombre del producto	Valor total exportación	Principales países compradores	
			Nombre	Valor
	<i>Argentina</i>			
20.02.2.01	Preparados de aceitunas	3.9	Brasil	3.8
49.01.1.01	Libros, folletos, impresos	7.5	Todos los países	
84.06	Motores de combustión interna o de ex- pulsión	3.8	Chile	3.7
84.52.01	Máquinas de calcular	2.2	Brasil	1.7
84.53.0.01	Máquinas de estadística	2.5	Todos los países	
87.06	Partes y piezas sueltas para automóviles	2.8	Chile	2.7
	<i>Brasil</i>			
73.13.1	Chapas de hierro o acero de distintos es- pesores	11.0	Argentina	9.9
84.51.1	Máquinas de escribir	3.1	Argentina	2.4
89.03.01	Embarcaciones especiales	2.0	Trinidad-Tabago	2.0
	<i>México</i>			
28.40.3.05	Polifosfato de sodio	2.3	Chile	2.1
29.39	Hormonas naturales o sintéticas	4.4	Panamá	3.1
30.03	Medicamentos de uso interno	2.0	Centroamérica	1.4
38.19	Especialidades químicas de uso industrial	2.5	Argentina	1.4
49.01.9.01	Libros e impresos	9.3	Todos los países	
	<i>Colombia</i>			
68.12.0.01	Tubos de amianto-cemento	2.1	Venezuela	1.9
	<i>Chile</i>			
48.01.1.01	Papel para periódicos	8.3	Todos los países excepto Bolivia y Centroamérica	
48.01.9.05	Papeles y cartones	2.9	Argentina	1.0
74.04	Alambre de cobre	4.2	Brasil	0.9
	<i>Venezuela</i>			
73.18.2	Tubos sin costura de hierro o acero	4.8	Venezuela	2.7
	<i>Costa Rica</i>			
31	Abonos manufacturados	2.8	Panamá	1.2
	<i>El Salvador</i>			
38.11	Insecticidas	3.7	Nicaragua	1.0
	<i>Guatemala</i>			
48.16.0.01	Bolsas de papel	3.4	Guatemala	1.6
55	Tejidos de algodón	4.4	Honduras	1.0
55.05.0.01	Hilazas e hilos de algodón	4.3	Costa Rica	3.1
64.02.0.98	Calzado	2.8	Honduras	1.2
85	Utensilios eléctricos	3.5	Costa Rica	1.2
	<i>Honduras</i>			
31	Abonos manufacturados	2.2	Guatemala	1.0
	<i>Guatemala</i>			
34.05.0.99	Jabones	2.0	Costa Rica	0.6
	<i>El Salvador</i>			
40.11.2	Llantas, cámaras de caucho	2.7	El Salvador	0.6
55	Tejidos de algodón	3.0	El Salvador	1.2
58.04.0.99	Otros tejidos n. e.	4.3	Nicaragua	1.6
	<i>Honduras</i>			
243.02.00	Madera aserrada cepillada, machiembreada cenífera	3.6	Nicaragua	1.2
	<i>Trinidad-Tabago</i>			
31.02.0.04	Sulfato de amoníaco	3.0	Costa Rica	1.0
	<i>Jamaica</i>			
	<i>República Dominicana</i>			

FUENTE: CEPAL a base de INTAL, *La proyección externa de la industria en América Latina*.

NOTA: Se incluyen sólo las partidas con valores individuales superiores a los 2 millones de dólares.

en vigencia durante la segunda mitad del año citado: el de la Comunidad Económica Europea, el 1º de julio; el del Japón, el 1º de agosto y el de Noruega, el 1º de octubre. Los sistemas de Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Suecia comenzaron a aplicarse a partir del 1º de enero de 1972, mientras Suiza anunció la vigencia de su sistema a partir del 1º de marzo de este mismo año y Austria el suyo alrededor de ese mes. No se dispone de información sobre la fecha en que aplicarán sus sistemas el Canadá, el Estado Unidos e Irlanda, entre los países de economía de mercado, ni de los de Bulgaria, Polonia y la Unión Soviética entre los países socialistas de Europa oriental. Esta demora en la aplicación de los sistemas preferenciales por parte de algunos países no debería, sin embargo, continuar postergando la decisión respecto al mecanismo apropiado que tendrá a su cargo dentro de la UNCTAD la supervisión de los mismos, pues con ello se retrasaría también el proceso de examen de funcionamiento de los sistemas y por lo tanto la oportunidad de introducir las modificaciones o ampliaciones que sean necesarias para que cumplan sus objetivos. Entre otros aspectos conviene mencionar, por una parte, el propósito de adoptar medidas que permitan a los países en desarrollo menos adelantados el efectivo aprovechamiento de las preferencias, y por otra, la urgencia de evaluar las medidas equivalentes que apliquen los países socialistas, dado el papel diferente que tienen los aranceles aduanales en un régimen de comercio estatal. En la misma decisión 75 (S-IV), se reconoció la necesidad de mejorar las concesiones inicialmente hechas por los países otorgantes al expresar que "Se proseguirán en un contexto dinámico los esfuerzos por seguir mejorando esos arreglos preferenciales, a la luz de los objetivos de la resolución 21 (II) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo".⁵

La iniciación de acciones para la ampliación o perfeccionamiento de las concesiones es, por lo tanto, una tarea que debiera recibir atención prioritaria. Algunas aspectos que interesaría considerar podrían ser los siguientes:⁶

⁵ Los compromisos aludidos, aplicación de los sistemas antes de finalizar 1971 y continuación de los esfuerzos para mejorar las concesiones, fueron además incorporados al párrafo 32 de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

⁶ La secretaría de la UNCTAD ha preparado un informe que resume las características y modalidades de los sistemas preferenciales, según las reglamentaciones adoptadas por los países que ya los pusieron en vigencia o conforme a las ofertas comunicadas a la Comisión Especial de Preferencias, en el caso de países que no aplican aún sus sistemas. Véase "Sistema generalizado de preferencias", TD/B/124, 12 de noviembre de 1971.

— Aunque se reconoce el carácter temporal de las preferencias (concedidas inicialmente por un período de diez años) el hecho de que puedan ser retiradas total o parcialmente en cualquier momento crea una situación de incertidumbre, con efectos inhibitorios sobre actividades o producciones que requieren cierto tiempo de maduración. Convendría, por lo tanto, establecer algún procedimiento (quizás dentro del mecanismo permanente de supervisión) para la suspensión o retiro de concesiones, dando oportunidad, a la vez, a los países en desarrollo eventualmente afectados para proponer medidas sustitutivas.

— Si bien las franquicias o las reducciones arancelarias acordadas a los países en desarrollo no deben obstaculizar nuevos avances en el proceso de liberalización del comercio mundial, sobre la base del tratamiento de la nación más favorecida, es esencial mantener en favor de aquellos países un margen arancelario preferencial con respecto a los países desarrollados. En consecuencia, siempre que los países desarrollados reduzcan o eliminen derechos aplicables bajo la cláusula de la nación más favorecida, deberían adoptarse medidas que permitan conservar el margen preferencial en favor de los países en desarrollo u otras que compensen la eliminación de ese margen.

— La aplicación de las cláusulas de salvaguardia debería ser un recurso extremo por parte de los países desarrollados, a utilizarse solamente cuando se hayan agotado las posibilidades de acción por otros medios. El objetivo esencial de los sistemas de preferencias arancelarias es alentar una mayor afluencia de importaciones de manufacturas y semimanufacturas desde los países en desarrollo, de modo que si esa mayor corriente da lugar a la suspensión o retiro de concesiones o a la aplicación de medidas restrictivas adicionales se está autoanulando aquel objetivo esencial. En general, las dificultades que puedan provocar esas mayores importaciones, a industrias o empresas de países desarrollados, deberían solucionarse mediante programas gubernamentales de asistencia, conforme se acordó en el párrafo 35 de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

Durante las discusiones que precedieron la negociación de los sistemas preferenciales, y con mayor razón después, al conocerse las excepciones, limitaciones y salvaguardias establecidas en tales sistemas, se expresó frecuentemente la opinión de que ellos sólo beneficiarían a un reducido número de países en desarrollo. Tal opinión se basaba, por una parte, en el reconocimiento general de que un pequeño grupo de países en desarrollo está realmente en condiciones

de exportar productos manufacturados o semimanufacturados y, por otra, en la poca disposición que desde un comienzo mostraron los países desarrollados para incluir productos agrícolas elaborados o transformados en sus sistemas de preferencias. Ciertamente uno de los objetivos del tratamiento preferencial en favor de los países en desarrollo es el de crear incentivos para la exportación de manufacturas y semimanufacturas, pero en la mayoría de dichos países la actividad manufacturera comprende principal o casi exclusivamente la elaboración de productos agrícolas u otras materias primas, es decir, la clase de productos en que los países desarrollados temen exponerse a la competencia de productores más eficientes. Como ejemplo podría citarse el número de productos —de los capítulos 1 al 24 de la NAB— incluidos en el sistema preferencial de la Comunidad Económica Europea. De acuerdo con su declaración oficial, la CEE otorgó concesiones para unos 150 productos agrícolas transformados (de los correspondientes a los capítulos 1 al 24 de la NAB) “por una suma aproximada de importación procedente de los países en vías de desarrollo de 30 millones de dólares”.⁷ Si además se considera que la preferencia consiste en una reducción del derecho aduanal y no en su eliminación, puede concluirse que el tratamiento preferencial acordado a los productos que interesan al mayor número de países en desarrollo es realmente de alcances muy limitados.

En el caso de la CEE es pertinente considerar que las limitaciones del tratamiento preferencial para los productos agrícolas transformados se fundamentan no sólo en la necesidad de retener cierto grado de protección para la producción interna, sino también en la necesidad de mantener un margen preferencial en favor de los “países asociados”. A este respecto se afirma:

“La oferta de la Comunidad no parece especialmente audaz en el sector de los productos agrícolas transformados. Ello obedece esencialmente al hecho de que si bien el concepto de las preferencias generalizadas se admite unánimemente al nivel internacional para los productos industriales, dista mucho por el momento de recoger la adhesión de todos para su aplicación a los productos agrícolas transformados. A ello se añaden otras razones más específicas de la Comunidad Europea y que limitan su margen de maniobra. En primer lugar, la organización de los mercados agrícolas en la Comunidad da como resultado reducir sensiblemente las posibilidades de disminución del derecho de aduana o del gravamen. En segundo lugar, en razón de que

⁷ Documentos de la Comunidad Europea, N° 13, *La Comunidad Europea y los países del tercer mundo*, septiembre de 1971, p. 8.

los productos agrícolas transformados constituyen un sector de importancia real y creciente para los Estados Africanos y Malgache Asociados, así como para los otros asociados a la Comunidad, las preferencias generalizadas concedidas a estos productos significarían para estos países una manera insostenible de compartir sus ventajas en los mercados de la Comunidad Europea.”⁸

Otra indicación de las limitaciones del tratamiento preferencial podría ser el hecho de que durante los dos primeros meses de vigencia del sistema de la CEE se agotaron los contingentes establecidos para un cierto número de productos y países.⁹ El agotamiento del contingente de un país, en sí mismo, no es objetable, puesto que constituye el medio de impedir que un solo país absorba totalmente el contingente preferencial señalado a un producto. Sin embargo, convendría examinar en detalle si el agotamiento de contingentes en ciertos productos para determinados países se debe, como cabe pensar, a que el contingente total es demasiado pequeño. Un punto que requiere ser examinado con mayor amplitud es el de las normas de origen. De acuerdo con algunas de ellas, el componente importado en ciertos productos manufacturados cubiertos por el tratamiento preferencial no debe ser mayor del 5 %, proporción que resulta exageradamente restrictiva.

Conviene señalar que las consideraciones que se han hecho sobre ciertos aspectos del sistema preferencial de la CEE no envuelven un juicio crítico. Se han dado simplemente como ejemplos de las cuestiones que tendría que examinar y evaluar el mecanismo permanente de supervisión de los sistemas preferenciales, a fin de que éstos cumplan realmente los objetivos para los que han sido establecidos. Es justo reconocer al respecto que la Comunidad Económica Europea fue la primera área comercial en aplicar el sistema de preferencias generales y que meses después muchos otros países desarrollados, pertenecientes al grupo de economía de mercado o al de países socialistas, no han anunciado todavía la fecha de vigencia ni los alcances de sus respectivos sistemas.

En el anexo se enumeran los productos de los capítulos 1 al 24 de la NAB que los países latinoamericanos solicitaron fueran incluidos en los sistemas preferenciales, indicando los países que aceptaron tal inclusión. La lista, por supuesto, sólo señala los países en donde esos productos no fueron incluidos en el sistema preferencial, pero no suministra una indicación sobre el alcance

⁸ *La Comunidad Europea y los países del tercer mundo*, op. cit., p. 9.

⁹ De acuerdo con informaciones publicadas por *Europe* del 5 de octubre y 4 de noviembre de 1971.

efectivo de las concesiones (franquicia aduanera, reducción del derecho, contingente arancelario libre, etc.), hechas por algunos países.

b) *Reducción y eliminación de las restricciones no arancelarias*

Las actividades en el campo de las restricciones no arancelarias de la Comisión de Manufacturas de la UNCTAD, y del Comité sobre Comercio de Productos Industriales del GATT, han permitido realizar considerables progresos en la identificación, clasificación y evaluación de la incidencia de este tipo de restricciones sobre las importaciones de los países en desarrollo. Los estudios presentados por la secretaría de la UNCTAD para una lista de productos considerados de interés actual o potencial en las exportaciones de los países en desarrollo, señalan diferentes restricciones no arancelarias aplicadas sobre cada uno de ellos. Por su parte, la compilación realizada por la Secretaría del GATT se basó en alrededor de 800 notificaciones hechas por sus miembros, que fueron clasificadas preliminarmente en cinco grupos: *i*) comercio estatal; *ii*) trámites aduaneros y administrativos de importación; *iii*) normas aplicables a los productos importados y a los nacionales; *iv*) restricciones cuantitativas y otras medidas análogas, y por último, *v*) restricciones a la importación y a la exportación utilizando el mecanismo de los precios.

Un primer examen de las notificaciones hechas al GATT reveló que las restricciones no arancelarias constituían ejemplos de problemas de carácter general y multilateral sobre los que no se tenía una norma internacional adecuada, o en los que la norma existente no era interpretada de manera uniforme por todos los países o no se aplicaba íntegramente; otras restricciones se relacionaban con medidas que uno o varios países consideraron que estaban en contradicción con obligaciones vigentes. Para realizar un análisis más detallado, el Comité sobre Comercio de Productos Industriales acordó preparar una lista selectiva de los diferentes tipos de restricciones, y establecer cinco grupos de trabajo que debían encargarse de explorar las posibilidades de acción concreta para la supresión o reducción de tales restricciones y la eventual elaboración de normas de conducta sobre la materia. De la lista selectiva de medidas se eligieron tres tipos de restricciones, a cuyo examen y discusión se otorgó prioridad y que incluyen: *i*) sistemas y prácticas de valoración aduanera; *ii*) normas internacionales, en particular las relativas a empaque, etiquetas y marcas, y *iii*) sistemas de licencias a la importación. La prioridad asignada al estudio de estos tres tipos de

restricciones no excluye la continuación de los trabajos sobre las demás.

Esta breve reseña de las tareas que se vienen realizando en relación con las restricciones no arancelarias muestran que, tanto en el mecanismo permanente de la UNCTAD como en el del GATT, se está prestando seria atención al estudio de las acciones que podrían acordarse para lograr avanzar en un campo que ha sido prácticamente ignorado en las negociaciones comerciales realizadas durante los últimos veinte años. Los dos métodos que se vienen utilizando para el estudio del problema (por productos, en la UNCTAD, y por tipos de restricción, en el seno del GATT), no son excluyentes, aunque cabría considerar que el primero puede ofrecer a los países en desarrollo soluciones a más corto plazo, al concentrar los esfuerzos en una lista selectiva de productos que tienen mayor importancia en sus exportaciones. Sin embargo, la labor de la Comisión de Manufacturas de la UNCTAD se ha visto dificultada por la posición tomada por algunos países desarrollados, en el sentido de que no deben duplicarse las actividades que se realizan en otros organismos, razón invocada para oponerse a la creación de un grupo intergubernamental que pudiera elaborar propuestas concretas sobre la eliminación y reducción de las restricciones no arancelarias. Un proyecto de resolución presentado por los países en desarrollo, que no obtuvo el apoyo de los países desarrollados, fue referido a la III UNCTAD. La acción de los países en desarrollo en la próxima Conferencia podría orientarse a dos objetivos:

— La creación del grupo intergubernamental sobre restricciones no arancelarias, con un mandato suficientemente amplio, que le permita formular propuestas concretas para su eliminación y reducción;

— El acuerdo de un programa definido de negociaciones multilaterales, para aquellos productos de mayor interés en las exportaciones de los países en desarrollo sujetos a restricciones no arancelarias, cuya remoción tendría máxima prioridad.¹⁰

c) *Medidas de asistencia para la reconversión*

Las medidas internacionales encaminadas a lograr un mayor grado de liberalización del co-

¹⁰ La Secretaría de la UNCTAD ha preparado estudios sobre las barreras no arancelarias, que han sido examinados en la Comisión de Manufacturas. Véase en particular, *An analysis of the effects of non-tariff barriers in developed market economy countries on selected products or product groups of export interest to developing countries* (TD/B/C.2/R.2), 5 de febrero de 1971, y *Products or product groups of export interest to developing countries subject to non-tariff barriers in developed market economy countries* (TD/B/C.2/R.3), 30 de diciembre de 1970.

mercio y de acceso a los mercados, para promover la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo, podrían resultar severamente limitadas en sus efectos si el crecimiento de las exportaciones de estos países da lugar en los países desarrollados a la aplicación de restricciones fundadas en cláusulas generales de salvaguardia o un criterio como el de la "desorganización del mercado". La recomendación contenida en el anexo A.III.6 de la Primera UNCTAD, señalaba sobre el particular que los países desarrollados debían adoptar programas y medidas orientadas a facilitar la adaptación y ajuste de las industrias o de los trabajadores que pudieran resultar afectados por el aumento de las importaciones desde los países en desarrollo, como requisito para asegurar efectividad a las medidas recomendadas en favor de la expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas por parte de dichos países. Esa recomendación tuvo en cuenta la experiencia en el GATT al estudiar la aplicación de restricciones basadas en el concepto de "desorganización del mercado". En esa oportunidad no se lograron soluciones aceptables para los países miembros del GATT, por cuya razón se abandonaron los intentos de establecer normas en la materia. Posteriormente el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT creó un Grupo de Expertos sobre Medidas de Asistencia y Ajuste al que se le encomendó analizar la información sobre las medidas que aplicaban o se proponían aplicar los países desarrollados para promover ajustes en la estructura de su producción, de manera de favorecer la expansión del comercio de los productos de interés para los países en desarrollo y aumentar las importaciones desde los mismos. Ello implicó un cambio importante en el enfoque del problema ya que, en lugar de intentar establecer principios o normas para la aplicación de restricciones amparadas en una presunta situación de "desorganización del mercado", se reconoció que la solución consistía en promover los ajustes estructurales necesarios, en las industrias o empresas afectadas por la competencia de los productos importados desde los países en desarrollo.

Al respecto cabe distinguir entre los problemas particulares que derivan del aumento de las importaciones de un producto o de un cierto número de productos, y los que provienen de un desequilibrio general de la balanza externa de pagos. En el primer caso deberían tener prioridad las medidas para el ajuste o la reconversión de las industrias o empresas afectadas y la readaptación y reorientación de los trabajadores hacia otras actividades; en el segundo, aunque el desequilibrio de la balanza de pagos pudiera identificarse con el aumento de las importaciones, las medidas correctivas deberían abarcar, en primer término,

los aspectos monetarios y financieros de la política interna e internacional y acudirse a los mecanismos internacionales existentes para apoyar el restablecimiento del equilibrio. En todo caso, la aplicación de restricciones por esta última causa, no debiera extenderse a las importaciones procedentes de países en desarrollo.

La Estrategia Internacional de Desarrollo (párrafo 35) reiteró el compromiso de los países desarrollados de aplicar medidas y elaborar programas, para facilitar el ajuste de las industrias y de los trabajadores que se vean, o puedan verse, desfavorablemente afectados por el incremento de las importaciones de manufacturas y semimanufacturas desde países en desarrollo. La Comisión de Manufacturas de la UNCTAD, al examinar las medidas aplicadas por algunos países desarrollados, puso de relieve el carácter marginal de las medidas hasta ahora adoptadas y la importancia que tenía la elaboración de programas de mayor alcance, teniendo en cuenta las perspectivas que abren los sistemas de preferencias arancelarias a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo.

d) *Prácticas comerciales restrictivas*

El estudio de los efectos de las prácticas comerciales restrictivas sobre el comercio de los países en desarrollo constituye una actividad relativamente reciente de la secretaría de la UNCTAD. Sin embargo, el tema había sido ya objeto de amplias discusiones desde hace muchos años. El capítulo V de la Carta de La Habana fue de hecho el primer intento de establecer normas sobre prácticas comerciales restrictivas, que se definieron como aquellas medidas adoptadas por empresas públicas o privadas que restringen la competencia, limitan el acceso a los mercados o facilitan el control monopólico. Hacia 1955 algunos países desarrollados miembros del GATT propusieron una revisión del Acuerdo General a fin de incorporarle disposiciones relativas a tales prácticas. Ante la imposibilidad de aprobar esa revisión, las Partes Contratantes tomaron una decisión sobre Arreglos para Consultas sobre Prácticas Comerciales Restrictivas, en virtud de la cual, a requerimiento de cualquiera de los países miembros, se iniciarán consultas de carácter bilateral o multilateral, con el fin de llegar a soluciones satisfactorias para las partes interesadas.

El sistema de consultas no ha demostrado ser el procedimiento adecuado, desde el punto de vista de los intereses de los países en desarrollo, ya que en realidad se limita a tratar de resolver controversias entre países, cuando en realidad lo que se requiere es identificar la naturaleza de las prácticas comerciales restrictivas, las diversas

formas que tienen y sus efectos sobre el comercio de los países en desarrollo. El estudio preparado por la Secretaría de la UNCTAD¹¹ lleva ese objetivo y, pese a su carácter preliminar, presenta un acopio de informaciones sobre carteles de importación; acuerdos sobre normas y contratos sobre concesión de licencias para uso de marcas, patentes y conocimientos tecnológicos no patentados, así como un análisis de las informaciones proporcionadas por varios países en desarrollo.

La acción de los países en desarrollo en este campo podría, por lo tanto, orientarse a brindar el más firme apoyo al programa de trabajo de la Secretaría de la UNCTAD, a cooperar más estrechamente en las investigaciones que sean necesarias y a colaborar en la aplicación de las medidas internas e internacionales que se acuerde adoptar.

4. Factores de oferta y marco operacional

En los últimos años el comercio mundial de manufacturas se ha mostrado creciente y dinámico; sin embargo América Latina no ha tenido una mayor penetración, permaneciendo como un abastecedor marginal, y de importancia insignificante.¹² Ello se explica entre otras razones por los siguientes motivos:

i) Las exportaciones de manufacturas de América Latina a los mercados de países desarrollados están concentradas en un grupo reducido de rubros tradicionales, poco apartados de las fases primarias de elaboración, cuya demanda en esos mercados creció a un ritmo sensiblemente inferior al de las manufacturas en su conjunto;

ii) Los países latinoamericanos han perdido terreno en algunos productos tradicionales en sus ventas a los países desarrollados en que siguen siendo desplazados por otros abastecedores (productos de fierro y acero, textiles, madera trabajada, bebidas y tabaco, etc.), y

iii) La mayor demanda de los países desarrollados se produjo en el sector de las manufacturas más complejas o de mayor valor agregado, para las cuales América Latina no cuenta con capacidad instalada o condiciones de costos o calidades que le permitan entrar en competencia internacional.

Lo anterior plantea la urgente necesidad de adecuar la oferta latinoamericana, de conformi-

¹¹ Véase *Prácticas comerciales restrictivas*, informe preliminar de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.2/104).

¹² En 1968 el conjunto de países desarrollados compraron cerca de 100 000 millones de dólares en manufacturas de los cuales el 1.2% provenía de América Latina. (Esta participación fue de 1.1% en 1963). Véase *El mercado de los países desarrollados para productos manufacturados latinoamericanos* (ST/ECLA/Conf.37/L.24).

dad con los recursos de que dispone la región, hacia aquellos tipos de productos manufacturados de demanda más dinámica en el comercio mundial, sin perjuicio de que se promueva paralelamente la colocación de aquellas manufacturas que han representado tradicionalmente el mayor volumen de sus ventas al exterior.

Existe otra serie de obstáculos que limitan la aptitud de la industria latinoamericana para competir en los mercados internacionales inherentes a su propia estructura productiva, entre ellos cabría señalar:

i) La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones a través de medidas proteccionistas, muchas veces indiscriminadas y permanentes, que produjeron desajustes en los precios y en los sistemas productivos;

ii) El predominio de unidades productoras pequeñas, con equipos anticuados o poco apropiados y con deficiencias de capacidad técnica, financiera y de gestión;

iii) La falta de un desarrollo tecnológico autónomo y el escaso esfuerzo de adaptación y superación del conocimiento tecnológico importado;

iv) La existencia paralela de industrias de carácter monopólico y oligopólico generalmente con márgenes importantes de capacidad ociosa y poco preocupadas del problema de la productividad y eficiencia industrial; y

v) El no aprovechamiento del potencial que ofrecen las empresas internacionales —que participan en los sectores más dinámicos de la actividad industrial— como agentes exportadores. Ellas cuentan con recursos financieros para aprovechar plenamente las economías de escala en la producción y distribución, así como para llevar adelante proyectos de investigación para perfeccionar productos y procesos.

A los problemas de estructura industrial que han limitado la aptitud de las economías latinoamericanas para establecer corrientes estables y significativas de exportación de manufacturas, se añaden otros obstáculos en materia de transporte, distribución y comercialización de este tipo de productos. Transportes internos caros, servicios portuarios deficientes, problemas de manipulación e irregularidades en las entregas, hacen difícil coordinar la oferta potencial con programas efectivos de exportación. En algunos países de la región el financiamiento de las exportaciones y la falta de un sistema de seguros adecuado constituyen problemas críticos para el desarrollo de las exportaciones de productos manufacturados, problemas que se intensifican ante las condiciones de venta que ofrecen los exportadores de otras regiones y la preferencia de los consumidores por aquellas fuentes de abastecimientos que ofrecen formas de pago más ventajosas.

5. Líneas de acción referidas a la oferta industrial

Hay una serie de programas y acciones que los países de América Latina están poniendo en marcha para reorientar sus respectivos procesos industriales con vista al mercado internacional. Su efectividad a corto y mediano plazo dependerá, entre otros aspectos, del grado de desarrollo y eficiencia alcanzado por las diferentes ramas de actividad industrial, del tamaño del mercado interno y de la dotación de recursos naturales. En algunos países la ampliación del potencial exportable exige reestructurar parcial o totalmente determinados sectores o ramas del parque industrial existente; en otras, de incipiente actividad industrial, el problema consiste en crear la futura oferta industrial. Para modificar la estructura industrial cabría activar, entre otros, los siguientes campos:

i) *Nivel de protección*: Para establecer las modificaciones que deberían introducirse, es imprescindible profundizar el conocimiento de la estructura industrial, llegando incluso al análisis por empresas.

ii) *Legislación para empresas extranjeras*: Para lograr el objetivo de que las empresas extranjeras inicien o aumenten sus exportaciones, particularmente hacia los países desarrollados,

proyecten sus futuras acciones en esta materia y asignen a las fábricas establecidas en la región aquellas producciones que tengan algún efecto difusor de la tecnología en la industria local, podrían estudiarse diversas fórmulas, entre ellas, vincular el tratamiento sobre remesa de utilidades a su vocación exportadora.

iii) *Sectores prioritarios*. Al seleccionar aquellos sectores industriales que presenten mejores perspectivas de exportación, los países latinoamericanos deberían analizar: a) las perspectivas de la demanda a corto plazo; b) el grado de interconexión de cada sector con el resto de la estructura productiva; c) la participación relativa de las empresas nacionales y extranjeras; y d) las necesidades de mano de obra, capital y divisas.

iv) *Financiamiento de proyectos*: Las posibilidades de exportación industrial suelen definirse en el momento en que se elaboran los proyectos de inversión. De poco servirá crear un sistema de incentivos a la exportación y establecer instituciones especializadas, si la oferta industrial sigue ajustándose a las pautas que señalan los mercados internos. De ahí que en los criterios utilizados para evaluar proyectos, la exportación deba intervenir con una ponderación equivalente a la que se le asigna en los planes o programas de desarrollo.

Anexo

**PRODUCTOS CORRESPONDIENTES A LOS CAPÍTULOS 1 A 24 DE LA NAB QUE HAN SIDO INCLUIDOS
EN LOS SISTEMAS PREFERENCIALES GENERALES^a**

	CEE	Japón	Reino Unido	Países nórdicos		Austria	Canadá	Estados Unidos	Irlanda ^b	Suiza	Nueva Zelandia
				Noruega	Suecia						
<i>Sección 1. Animales vivos y productos del reino animal</i>											
<i>Capítulo 2 – Carnes y despojos comestibles</i>											
02.01											
Carnes y despojos comestibles de animales comprendidos en los números 01.01 a 01.04, ambos inclusive, frescos, refrigerados o congelados											
								x			
02.02											
Aves de corral muertas y sus despojos comestibles (excepto los hígados) frescos, refrigerados o congelados											
02.04											
Las demás carnes y despojos comestibles, frescos, refrigerados o congelados											
								x			
02.06											
Carnes y despojos comestibles de cualquier clase (con exclusión de los hígados de aves de corral), salados o en salmuera, secos o ahumados											
			x				x	x			
<i>Capítulo 3 – Pescados, crustáceos y moluscos</i>											
03.01											
Pescados frescos (vivos o muertos) refrigerados o congelados											
								x		x	
03.02											
Pescados simplemente salados o en salmuera, secos o ahumados											
						x		x		x	
03.03											
Mariscos, demás crustáceos y moluscos (incluso separados de su caparazón), frescos (vivos o muertos), refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera; crustáceos sin pelar simplemente cocidos en agua											
				x	x	x		x		x	
<i>Capítulo 4 – Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural</i>											
04.03											
Mantequilla											

(Véanse las notas al finalizar el cuadro)

(Continúa)

Anexo (Continuación)

PRODUCTOS CORRESPONDIENTES A LOS CAPÍTULOS 1 A 24 DE LA NAB QUE HAN SIDO INCLUIDOS EN LOS SISTEMAS PREFERENCIALES GENERALES ^a

	CEE	Japón	Reino Unido	Países nórdicos		Austria	Canadá	Estados Unidos	Irlanda ^b	Suiza	Nueva Zelandia
				Noruega	Suecia						
04.04 Quesos y requesón											
04.05 Huevos de ave y yemas de huevo, frescos, conservados, desecados o azucarados											
04.06 Miel natural								x			
<i>Capítulo 5 - Productos de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte de la nomenclatura</i>											
05.03 Crines y sus desperdicios, incluso en capas, con o sin soporte de otras materias				x	x	x				x	x
05.04 Tripas, vejigas y estómagos de animales (excepto los de pescados), enteros o en trozos										x	
05.09 Cuernos, astas, pezuñas, uñas, garras y picos, en bruto o simplemente preparados, aunque sin recortar en forma determinada, incluidos los desperdicios y polvos; barbas de ballena y de animales similares, en bruto o simplemente preparadas, pero sin recortar en forma determinada, incluso sus barbillas y desperdicios										x	x
05.15 Productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra partida; animales muertos de los capítulos 1 o 3, impropios para el consumo humano				x		x		x		x	
<i>Sección II. Productos del reino vegetal</i>											
<i>Capítulo 6 - Plantas vivas y productos de la floricultura</i>											
06.01 Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces tuberosas, brotes y rizomas, en reposo vegetativo, en vegetación o en flor								x			
06.02 Las demás plantas y raíces vivas, incluidos los esquejes e injertos								x			x

06.03 Flores y capullos cortados para ramos o adornos, frescos, secos blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otra forma								X		
Capítulo 7 - Legumbres, plantas, raíces y tubérculos alimenticios										
07.01 Legumbres y hortalizas en fresco o refrigeradas				X	X			X		X
07.02 Legumbres y hortalizas, cocidas o sin cocer, congeladas								X		
07.03 Legumbres y hortalizas en salmuera o en otras sustancias que aseguren provisionalmente su conservación pero sin estar preparadas para su consumo inmediato				X	X	X		X		
07.04 Legumbres y hortalizas, desecadas, deshidratadas o evaporadas, incluso cortadas en trozos o rodajas o bien trituradas o pulverizadas, sin ninguna otra preparación	X	X	X	X	X			X		X
07.05 Legumbres de vaina seca, desvainadas, incluso mondadas o partidas				X				X		X
07.06 Raíces de mandioca, arrurruz, salep, patatas, boniatos y demás raíces y tubérculos similares, ricos en almidón o inulina, incluso desecados o troceados; médula de sabú				X	X	X		X		
Capítulo 8 - Frutos comestibles, cortezas de agrios y de melones										
08.01 Dátiles, plátanos, piñas (ananás), mangos, mangostanes, aguacates, guayabas, cocos, nueces del Brasil, anacardos o marañones, frescos o secos, con cáscara o sin ella	X	X	X				X	X	X	X
08.02 Agrios frescos o secos			X	X			X		X	
08.03 Higos frescos o secos	X	X	X				X			
08.04 Uvas y pasas	X	X	X					X		X
08.05 Frutos de cáscara (distintos de los comprendidos en las partidas 08.01) frescos o secos, incluso sin cáscara o descortezados							X	X		
08.06 Manzanas, peras y membrillos frescos				X	X					

Anexo (Continuación)

PRODUCTOS CORRESPONDIENTES A LOS CAPÍTULOS 1 A 24 DE LA NAB QUE HAN SIDO INCLUIDOS
EN LOS SISTEMAS PREFERENCIALES GENERALES ^a

	CEE	Japón	Reino Unido	Países nórdicos		Austria	Canadá	Estados Unidos	Irlanda ^b	Suiza	Nueva Zelandia
				Noruega	Suecia						
08.07 Frutas de hueso, frescas				x	x			x			
08.08 Bayas frescas				x							
08.09 Las demás frutas frescas				x	x			x			
08.10 Frutas cocidas o sin cocer, congeladas sin adición de azúcar	x	x		x	x	x		x			
08.11 Frutas en salmuera o presentadas en agua sulfurosa o adicionadas de otras sustancias que aseguren provisionalmente su conservación, pero sin estar especialmente preparadas para su consumo inmediato	x	x	x	x	x			x		x	
08.12 Frutas desecadas (distintas de las comprendidas en las partidas 08.01 a 08.05, inclusive)	x	x	x					x			x
08.13 Cortezas de agrios y de melones frescas, congeladas, presentadas en salmuera, en agua sulfurosa o adicionadas de otras sustancias que aseguren provisionalmente su conservación, o bien desecadas	x					x		x			
<i>Capítulo 9 - Café, té, mate y especias</i>											
09.01 Café incluso tostado o descafeinado; cáscara y cascarrilla de café, sucedáneos de café que contengan café, cualesquiera que sean las proporciones de la mezcla			x			x					x
09.04 Pimienta (del género "Pepper"), pimienta (capsicum y pimienta) y pimentones	x	x				x	x			x	x
09.05 Vainilla										x	x
09.06 Canela y flores de canelero						x	x	x		x	x
09.07 Clavo de especias, frutos, clavillos y pedúnculos		x				x	x			x	x

09.08 Nuez moscada, macis, amomos y cardamomos	x				x	x		x	x
09.09 Semillas de anís, badiana, hinojo, cilantro, comino, alcaravea y enebro	x		x		x			x	x
09.10 Tomillo, laurel, azafrán, las demás especias	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<i>Capítulo 10 - Cereales</i>									
<i>10.05 Maíz</i>									
10.06 Arroz				x					
A. Arroz con cáscara sin otra preparación									
B. Otros									
10.07 Alforfón, mijo, alpiste, sorgo y darí; los demás cereales								x	
<i>Capítulo 11 - Productos de la molinería; malta, almidones y féculas; gluten. inulina</i>									
11.01 Harinas de cereales			x				x	x	x
11.02 Sémolas y análogos, granos mondados, perlados, partidos, aplastados (incluso los copos), excepto el arroz descascarillado, abrillantado, pulido o partido; gérmenes de cereales, incluso sus harinas			x				x		x
11.03 Harinas de las legumbres secas clasificadas en la partida 07.05	x		x						
11.04 Harina de las frutas clasificadas en el capítulo 8	x		x		x		x		x
11.05 Harinas, sémolas y copos de patatas									
11.06 Harinas y sémolas de sagú, mandioca, arrurruz, salep, y de las demás raíces y tubérculos comprendidos en la partida 07.06			x					x	
11.07 Malta, incluso tostada			x						
11.08 Almidones y féculas; inulina			x				x		x

13.02 Goma laca, incluso blanqueada; gomas, gonorresinas, resinas y bálsamos naturales										x
13.03 Jugos y extractos vegetales; pectina; agar-agar y otros mucilagos y espesativos naturales extraídos de vegetales	x		x		x		x		x	x
<i>Capítulo 14 – Materias para trenzar y tallar y otros productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte de la nomenclatura</i>										
14.02 Materias vegetales empleadas principalmente como relleno incluso en capas, con o sin soporte de otras materias									x	x
14.03 Materias vegetales empleadas principalmente en la fabricación de escobas y cepillos (sorgo, piasava, grama, tampico y análogos), incluso torcidas o en haces						x		x		x
14.04 Semillas duras, pepitas, cáscaras y nueces (de corozo, palmera-dum y similares) para tallar										x
14.05 Productos de origen vegetal no expresados ni comprendidos en otras partidas						x				x
<i>Sección III. Grasas y aceites (animales y vegetales): productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal</i>										
<i>Capítulo 15 – Idem</i>										
15.01 Manteca y otras grasas de cerdo prensadas o fundidas; grasa de aves de corral prensada o fundida								x		x
15.02 Sebos (de las especies bovina, ovina y caprina) en bruto o fundidos, incluidos los sebos llamados “primeros jugos”								x		x
15.04 Grasas y aceites de pescado y de mamíferos marinos, incluso refinados	x						x			x
15.07 Aceites vegetales fijos, fluidos o concretos, brutos, purificados o refinados		x			x		x	x	x	x

Anexo (Continuación)

PRODUCTOS CORRESPONDIENTES A LOS CAPITULOS 1 A 24 DE LA NAB QUE HAN SIDO INCLUIDOS
EN LOS SISTEMAS PREFERENCIALES GENERALES ^a

	CEE	Japón	Reino Unido	Países nórdicos		Austria	Canadá	Estados Unidos	Irlanda ^b	Suiza	Nueva Zelandia
				Noruega	Suecia						
15.12 Grasas y aceites animales o vegetales hidrogenados, incluso refinados, pero sin preparación ulterior alguna		x								x	
15.13 Margarina, sucedáneos de la manteca de cerdo y demás grasas alimenticias preparadas	x		x				x				
15.14 Esperma de ballena y de otros cetáceos (espermacete) en bruto, prensada o refinada, incluso coloreada artificialmente	x	x	x							x	
15.15 Ceras de abejas y de otros insectos, incluso coloreadas artificialmente	x	x	x			x		x		x	
15.16 Ceras vegetales, incluso coloreadas artificialmente	x	x	x							x	
<i>Sección IV. Productos de las industrias alimenticias; bebidas; líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco</i>											
<i>Capítulo 16 - Preparados de carne, pescados, crustáceos y moluscos</i>											
16.01 Embutidos de carne, de despojos comestibles o de sangre							x	x			
16.02 Otros preparados y conservas de carne o de despojos comestibles	x	x	x			x	x	x		x	x
16.03 Extractos y jugos de carne	x	x	x					x		x	
16.04 Preparados y conservas de pescado, incluido el caviar y sus sucedáneos	x	x	x	x	x	x		x		x	x
16.05 Mariscos y demás crustáceos y moluscos preparados o conservados	x	x		x	x	x		x		x	x
<i>Capítulo 17 - Azúcares y artículos de confitería</i>											

17.01 Azúcares de remolacha y de caña, en estado sólido

A. Azúcares en bruto

B. Los demás

17.02 Los demás azúcares; jarabes; sucedáneos de la miel, incluso mezclados con miel natural; azúcares y melazas caramelizados

x

17.03 Melazas, incluso decoloradas

x

17.04 Artículos de confitería sin cacao

x

x

x

x

x

x

17.05 Azúcares, jarabes y melazas aromatizados o con adición de colorantes (incluidos el azúcar vainillado o vainillinado), exceptuando los jugos de frutas con adición de azúcar en cualquier proporción

x

Capítulo 18 - Cacao y sus preparados

18.02 Cáscara, cascarilla, películas y residuos de cacao

x

18.03 Cacao en masa o en panes (pasta de cacao), incluso desgrasado

x

x

x

x

x

x

18.04 Manteca de cacao, incluida la grasa y el aceite de cacao

x

x

x

x

x

18.05 Cacao en polvo, sin azúcar

x

x

x

x

x

x

x

18.06 Chocolate y otros preparados alimenticios que contengan cacao

x

x

x

x

x

Capítulo 19 - Preparados a base de cereales, harinas o féculas; productos de pastelería

19.02 Preparados para la alimentación infantil o para usos dietéticos o culinarios a base de harinas, féculas o extracto de malta, incluso con adición de cacao en una proporción inferior al 50 %

x

x

x

x

19.03 Pastas alimenticias

x

x

19.04 Tapioca, incluida la de fécula de patata

x

x

x

x

x

x

de mate; preparados a base de estos extractos o esencias	x	x	x	x		x		x	
21.03 Harina de mostaza y mostaza preparada	x		x	x	x	x	x		x
21.04 Salsas; condimentos y sazónadores compuestos	x	x	x	x	x	x		x	
21.05 Preparados para sopa, potajes o caldos; sopas, potajes o caldos preparados	x	x	x	x	x	x			x
21.06 Levaduras naturales, vivas o muertas; levaduras artificiales preparadas	x	x	x	x	x	x		x	
21.07 Preparados alimenticios no expresados ni comprendidos en otras partidas	x	x	x			x	x	x	
<i>Capítulo 22 – Bebidas, licores, alcohólicos y vinagre</i>									
22.03 Cervezas		x						x	
22.05 Vinos de uvas; mosto de uvas “apagado” con alcohol (incluidas las mistelas)		x							
22.06 Vermuts y otros vinos de uvas preparados con plantas o materias aromáticas		x							
22.07 Sidra, perada, aguamiel y demás bebidas fermentadas		x						x	
22.08 Alcohol etílico sin desnaturalizar, de graduación igual o superior a 80°; alcohol etílico desnaturalizado de cualquier graduación									
22.09 Alcohol etílico sin desnaturalizar, de graduación inferior a 80°; aguardientes, licores y demás bebidas alcohólicas; preparados concentrados compuestos (llamados “extractos concentrados”) para la fabricación de bebidas		x		x	x		x	x	
22.10 Vinagres y sus sucedáneos, comestibles		x	x	x	x			x	
<i>Capítulo 23 – Residuos y desperdicios de las industrias alimenticias; alimentos preparados para animales</i>									

Anexo (Concluye)

PRODUCTOS CORRESPONDIENTES A LOS CAPÍTULOS 1 A 24 DE LA NAB QUE HAN SIDO INCLUIDOS EN LOS SISTEMAS PREFERENCIALES GENERALES ^a

	CEE	Japón	Reino Unido	Países nórdicos		Austria	Canadá	Estados Unidos	Irlanda ^b	Suiza	Nueva Zelandia
				Noruega	Suecia						
23.01 Harinas y polvos de carne y de despojos, de pescados, crustáceos o moluscos, impropios para la alimentación humana; chicharrones			x								
23.02 Salvados, moyuelos y demás residuos del cernido, de la molienda o de otros tratamientos de los granos de cereales y de leguminosas			x				x				
23.03 Pulpas de remolacha, desperdicios y residuos											
23.04 Tortas, orujo de aceitunas y demás residuos de la extracción de aceites vegetales, con exclusión de las borras o heces											
23.07 Preparados forrajeros con adición de melazas o de azúcar y demás alimentos preparados para animales; otros preparados utilizados en la alimentación de los animales (estimulantes, etc.)	x	x	x							x	
<i>Capítulo 24 - Tabaco</i>											
24.01 Tabaco en rama o sin elaborar, desperdicios de tabaco											
24.02 Tabaco elaborado, extractos o jugos de tabaco											

^a El cuadro enumera los productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB para los cuales los países latinoamericanos solicitaron tratamiento preferencial. (Véanse UNCTAD, "Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre la primera parte de su cuarto período de sesiones", TD/B/300, anexo I; e "Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre la segunda parte de su cuarto período de sesiones", TD/B/329/Add. 5. Para los esquemas correspondientes a la CEE, el Japón y Noruega, los productos incluidos comprenden las listas oficialmente aprobadas y que están ya en vigor desde el 1º de julio, 1º de agosto y 1º de octubre de 1971 respectivamente (véanse UNCTAD, "Sistema generalizado de preferencias" TD/B/373/Add. 1, 7 y 2 [anexo Noruega] respectivamente). Para los del Reino Unido y Suecia, también aprobados oficialmente para entrar en vigencia el 1º de enero de 1972, véase *op. cit.* TD/B/373/Add. 8 y 2 [Suecia] respectivamente; para los de los demás países, la lista se basa en las ofertas hechas en la Comisión Especial de Preferencias, incluidas en la "Documentación básica sobre el sistema generalizado de preferencias" con las siglas TD/B/AC.5/24 y Add. y TD/B/AC.5/34 y Add. (presentación revisada).

^b No se propone conceder ninguna preferencia en el caso de los productos agrícolas de los capítulos 1 a 24 de la NAB. La entrada de gran número de esos productos que interesan a los países en desarrollo ya disfruta de exención de derechos. (Véase UNCTAD; "Documentación básica sobre el sistema general de preferencias", TD/B/AC.5/24/Add. 6.)

EFFECTOS DE LAS AGRUPACIONES ECONÓMICAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

El impacto de las agrupaciones económicas de países desarrollados sobre el comercio ha constituido una de las preocupaciones fundamentales de los países en desarrollo en los últimos años y ha merecido gran atención de la UNCTAD. Ya en su primer período de sesiones la organización señaló la importancia del problema expresando que “los países desarrollados que formen parte de agrupaciones económicas regionales deberán hacer todo lo posible para asegurar que su integración económica no perjudique ni afecte desfavorablemente la expansión de sus importaciones de terceros países, en particular de los países en desarrollo individual o colectivamente”.¹

La declaración de Argel, aprobada por los países en desarrollo en vísperas del segundo período de sesiones de la Conferencia, volvió a insistir en el tema, poniendo de relieve los siguientes aspectos:

a) Las agrupaciones económicas regionales de los países desarrollados deben evitar la discriminación contra los países en desarrollo en lo que se refiere a sus exportaciones de manufacturas, semimanufacturas y productos primarios, espe-

cialmente los productos agrícolas tropicales y de clima templado;

b) La expansión de tales agrupaciones no debe aumentar los efectos de la discriminación; y

c) Ellas deben adoptar medidas para garantizar un acceso más libre a las exportaciones de los países en desarrollo.

La Junta de Comercio y Desarrollo analizó el problema en sus dos últimos períodos de sesiones —el décimo y el undécimo— y decidió incluirlo en el temario de la Tercera Conferencia.

Cabe finalmente tener en cuenta que en la Declaración de Lima, las tres agrupaciones geográficas expresaron sus puntos de vista regionales sobre este problema, insistiendo algunos países latinoamericanos en la necesidad de que los grupos regionales de países desarrollados orienten sus políticas frente a los países en desarrollo sobre la base de los principios de tratamiento preferencial, sin reciprocidad ni discriminación, y se adhieran a los convenios de productos básicos cuando no lo hubieran hecho, dados los efectos generalmente negativos de la ampliación de las integraciones de países desarrollados sobre los mercados internacionales de tales productos.

¹ Principio general N° 9 de la Resolución A-I.1.

A. LAS RELACIONES CON LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

1. Consideraciones generales

Desde la firma del Tratado de Roma, América Latina ha prestado atención constante al problema de sus relaciones con los países de la Comunidad Económica Europea, velando porque sus intereses no se vean perjudicados a consecuencia de las políticas y mecanismos resultantes del proceso de integración. La preocupación se justifica plenamente si se tiene en cuenta que los países latinoamericanos orientan actualmente más del 20 % de sus exportaciones a la Comunidad y que, al ingresar en ella el Reino Unido y otros países europeos, la Comunidad ampliada se transformaría para ellos en un mercado comprador tan importante como lo es el de los Estados Unidos de América.

En la actualidad, tres problemas fundamentales preocupan a los países latinoamericanos en

cuanto al futuro de sus relaciones comerciales con la Comunidad:

a) La política agrícola común que, al aumentar el grado de autoabastecimiento de la Comunidad, lleva a restringir las importaciones desde terceros países;

b) Los acuerdos preferenciales firmados por la Comunidad con casi todos los países del Mediterráneo y con gran número de países africanos —acuerdos en su mayoría incompatibles con las disposiciones del GATT, y que discriminan en contra de terceros países— en oposición con la deseada multilateralización del comercio internacional; y

c) El ingreso de nuevos miembros, en especial del Reino Unido, que podría perjudicar las exportaciones latinoamericanas de productos agrícolas, al aplicarse a la Comunidad ampliada las normas básicas de la política agrícola común y

extenderse la amplitud del área preferencial.

Han mejorado considerablemente en los últimos meses las perspectivas de una cooperación más eficaz entre América Latina y la CEE con el establecimiento de un mecanismo permanente de diálogo, que procurará orientar su acción sobre la base de los objetivos contenidos en las declaraciones de Buenos Aires² y de Bruselas. De conformidad con el documento conjunto aprobado el 18 de junio de 1971, el objeto de ese mecanismo será "examinar las posibles soluciones a los problemas vinculados con sus relaciones económicas y comerciales" con miras a "llegar a fórmulas no preferenciales tendientes al incremento y a la diversificación del comercio recíproco..." Las dos reuniones celebradas hasta ahora han permitido intercambiar puntos de vista sobre la futura cooperación entre ambas regiones y definir algunos de los problemas que podrían discutir y solucionar. Se espera que durante el curso de 1972 pueda efectuarse una reunión conjunta a nivel ministerial, para acordar medidas concretas sobre aquellos aspectos en que el mecanismo de contacto hubiera logrado suficiente consenso.

Luego de la primera reunión de Embajadores (junio de 1971) se emitió una Declaración conjunta que, entre otros aspectos, expresa que el proceso de diálogo iniciado servirá para examinar las posibilidades de solución para los problemas que plantean sus relaciones económicas y comerciales; buscar fórmulas no preferenciales con miras a incrementar y diversificar su intercambio, sin perjuicio de las ventajas que las Comunidades acordaran en el marco del sistema general de preferencias generalizadas; examinar las cuestiones relacionadas con la defensa de sus intereses, sin poner por ello en tela de juicio sus respectivas políticas; disponer de un marco de referencia que facilite el desarrollo de las relaciones entre los países de América Latina y las Comunidades; el diálogo complementaría por lo tanto las relaciones bilaterales entre uno o varios países latinoamericanos y uno o varios Estados miembros o la misma Comunidad por otro lado, sin menoscabo de dichas relaciones; y examinar ciertas cuestiones tratadas en los foros internacionales, considerando las responsabilidades de cada parte en el plano internacional para contribuir positivamente a los trabajos de dichas

² La Declaración de Buenos Aires aprobada por la CECLA (julio 1970) propone "institucionalizar a alto nivel político, el diálogo entre América Latina y la Comunidad Europea" con el objeto de "analizar y decidir sobre los asuntos que se refieren a sus relaciones y permitir así alcanzar los objetivos mutuamente concertados del sistema que se propone crear" y "convenir soluciones, incluyendo la conclusión de acuerdos sectoriales o globales en materia de comercio, financiamiento, transporte y cooperación científica y tecnológica".

organizaciones sin interferir para nada en sus actividades.

La segunda reunión al mismo nivel se celebró en diciembre pasado y en ella los representantes latinoamericanos expresaron sus puntos de vista en un memorandum en que pedían a la CEE definir una política global de asistencia al desarrollo, que tome especialmente en cuenta el problema de los países de menor desarrollo relativo y los elementos básicos de su política comercial con respecto a América Latina.³

El memorandum señala además la necesidad de estudiar medidas para remediar los posibles efectos desfavorables sobre las exportaciones latinoamericanas del ingreso del Reino Unido en la CEE y de examinar los problemas vinculados con la puesta en marcha del sistema general de preferencias.

En materia de asistencia financiera, los países latinoamericanos proponen estudiar el papel que podría tener el Banco Europeo de Inversiones en el estudio técnico y en la financiación de proyectos de desarrollo en América Latina y sugiere estudiar la eventual creación de un Fondo para América Latina. Por último, el documento alude a la preparación de acuerdos de cooperación científica entre la Comunidad y uno o varios países latinoamericanos.

Además de las negociaciones bilaterales entre América Latina y la Comunidad Económica Europea para definir en un cuadro multilateral los elementos de la cooperación entre ambas regiones, se están llevando a cabo negociaciones para concertar acuerdos con uno o varios países latinoamericanos, a fin de tener en cuenta las necesidades de los países en el comercio o la asistencia técnica y financiera, como el convenio no preferencial concluido recientemente con la Argentina, la apertura de negociaciones con Uruguay y la iniciación de convenios con el Brasil y con el bloque andino.

El convenio con la Argentina, con una duración de 3 años, prevé suspender el gravamen móvil en favor de las carnes congeladas destinadas a la industria comunitaria de transformación, computar como carnes sin hueso la cuota vigente en el GATT y fijar con suficiente anticipación el derecho móvil aplicable a las carnes enfriadas. Por su parte, la Argentina debe mantener sus embarques de carnes hacia la Comunidad y aumentarlos regularmente. Una Comisión mixta seguirá discutiendo la posibilidad de

³ La Comisión transmitió en septiembre de 1971 al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, un memorandum sobre política comunitaria de cooperación al desarrollo del Tercer Mundo, con el cual espera abrir un debate de fondo en las instituciones comunitarias sobre las orientaciones y los mecanismos de una política de cooperación con los países en desarrollo.

concesiones arancelarias en favor de productos de interés para la Argentina y también la acción que pudiera tomar este país para estimular sus importaciones y alentar las inversiones desde la CEE.

Actualmente la CEE viene celebrando negociaciones con el Uruguay para la conclusión de un acuerdo comercial no preferencial en el marco del artículo 118 del Tratado de Roma, que comprendería tanto aspectos que hacen a sus relaciones comerciales recíprocas, como la asistencia financiera y técnica. También se cree que próximamente la Comunidad iniciará negociaciones con el Brasil a fin de concluir un acuerdo de tipo no preferencial, susceptible de facilitar las exportaciones brasileñas al mercado común y de resolver algunos problemas de cooperación financiera y técnica.

En cuanto a las relaciones entre la CEE y el Grupo Andino, se cree que la creación de una Comisión Mixta servirá de foro para la discusión de los problemas de interés común y permitirá mantener un diálogo permanente entre dichos países y la Comunidad.

2. Evolución reciente de las relaciones comerciales

Las exportaciones de América Latina a la Comunidad Económica Europea crecieron entre 1961-1965 y 1966-1969 a un ritmo de 7.1 % anual, que corresponde aproximadamente a la tasa de crecimiento de las exportaciones totales de la región durante el mismo lapso y excedió con creces a las tasas logradas en otras regiones desarrolladas (los Estados Unidos 4.1 %, AELI 3.2 % y los países socialistas 5.3 %) con excepción del Japón (véase el cuadro 1). En 1969 y

1970 crecieron con rapidez mayor las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad, con lo cual ésta pasó a ocupar el segundo lugar después del Japón en cuanto a ritmo de expansión se refiere, ya que el comercio intrarregional perdió parte de su dinamismo en los dos años, y sobre todo en 1970.

Pese al fuerte crecimiento de sus compras en América Latina durante el último decenio, la CEE no mejoró en forma apreciable su participación relativa en las exportaciones de la región. Esta sólo se elevó del 20 % en 1961-1965 al 21.2 % en 1966-1969, debido a la progresión notable durante el mismo período del mercado japonés y del comercio intralatinoamericano.⁴ El ingreso del Reino Unido en 1973 tendrá como efecto aumentar en forma sustancial la importancia relativa del mercado de la Comunidad para América Latina, el que absorberá —sobre la base de las cifras del año 1970— el 26 % de las exportaciones latinoamericanas. De mantenerse las tendencias de expansión del intercambio del último decenio, en algunos años más la Comunidad ampliada podría constituir para América Latina un mercado de igual o mayor importancia que el de los Estados Unidos. De ahí la trascendencia que se asigna a los probables efectos de la ampliación del Mercado Común Europeo sobre las futuras corrientes comerciales de América Latina.

Las importaciones de la región procedentes de la CEE crecieron en el período 1961-1965 a 1966-1969 a un ritmo anual del 8.7 %, tasa superior a la que correspondió a las importaciones

⁴ Aunque su participación en las exportaciones latinoamericanas bajó del 34.3 al 30.1 %, los Estados Unidos siguen siendo el primer mercado exterior para la región.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES POR GRANDES REGIONES DE DESTINO
(Millones de dólares fob)

	1961-1965	En % del total	1966-1969	1968	1969	1970	En % del total	Tasa de crecimiento anual		
								1966-1969	1969	1970
								1961-1966	1968	1969
Estados Unidos	3 382	34.3	3 958	4 070	4 100	4 440	30.1	4.1	0.7	8.3
CEE	1 976	20.0	2 458	2 310	2 770	3 130	21.2	7.1	19.9	13.0
AELI	1 035	10.5	1 148	1 133	1 250	1 300	8.8	3.2	10.3	4.0
Reino Unido	698	7.1	718	720	750	790	5.4	0.9	4.2	5.3
Japón	418	4.2	630	615	790	1 020	6.9	13.6	28.5	29.1
América Latina	810	8.2	1 355	1 440	1 600	1 700	11.5	17.5	11.1	6.3
Países socialistas	683	6.9	806	757	785	790	5.4	5.3	3.7	0.6
Otros	1 552	15.7	1 968	1 385	2 215	2 370	16.1	7.7	59.9	...
Mundo	9 856	100.0	12 323	12 430	13 510	14 750	100.0	7.2	8.7	9.2

FUENTE: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: IMPORTACIONES POR GRANDES REGIONES DE DESTINO
(Millones de dólares fob)

	En % del total	1961- 1965	1966- 1969	1968	1969	1970	En % del total	Tasa de crecimiento anual		
								1966-1969	1969	1970
								1961-1966	1968	1969
Estados Unidos	40.6	3 502	4 430	4 660	4 810	5 650	37.4	7.5	3.2	17.5
CEE	18.8	1 620	2 118	2 230	2 440	2 810	18.6	8.7	9.4	15.2
AELI	9.9	852	1 098	1 150	1 300	1 400	9.3	8.2	13.0	7.7
Reino Unido	5.0	436	506	540	580	680	4.5	4.8	7.4	17.2
Japón	4.1	352	591	600	800	990	6.6	17.5	33.3	23.8
América Latina	9.4	810	1 355	1 440	1 600	1 700	11.2	17.4	11.1	6.3
Países socialistas	8.0	690	919	965	1 020	1 045	6.9	9.3	5.7	2.5
Otros	9.4	810	1 104	1 115	1 320	1 514	10.0	10.1	18.4	14.7
Mundo	100.0	8 636	11 615	12 160	13 290	15 109	100.0	9.7	9.3	13.7

FUENTE: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, junio de 1963 a junio de 1971.

latinoamericanas procedentes de los Estados Unidos (7.5 %) y de la Asociación Europea de Libre Comercio (8.2 %). Sin embargo, no crecieron tanto como las importaciones de nuevos proveedores: el Japón, los países socialistas y los propios países latinoamericanos (véase el cuadro 2).

Aunque fue apreciable el ritmo de expansión de sus ventas a América Latina, la CEE no logró mejorar en 1961-1970 su participación relativa en las importaciones totales de la región, que incluso bajaron ligeramente (del 18.8 % en 1961-1965 al 18.6 % en 1970). El saldo del intercambio entre América Latina y la CEE sigue siendo ampliamente favorable para la primera región aunque la situación es distinta si se toman los países individualmente (véase el cuadro 3).

El examen de la evolución de las ventas latinoamericanas a la Comunidad de los principales productos exportados (véase el cuadro 4), completa el cuadro que surge de la expansión global registrada en el último decenio.

Los productos tropicales deben examinarse en relación con el desarrollo de las exportaciones similares desde los países africanos asociados, que son competidores directos y preferenciales en el mercado común europeo. En lo que concierne al café, las ventas de América Latina han progresado a un ritmo muy sostenido entre 1950 y 1969, llegando a representar en el último año el 60.8 % de las importaciones totales de la Comunidad, contra el 53.1 % en 1958. También se observa una evolución satisfactoria de las exportaciones latinoamericanas de banano, con un aumento de participación en el mercado de la Comunidad del 47.5 % en 1958, al 55.6 % en 1969. Tanto en café como banano, en los períodos que se anali-

zan los países africanos asociados retrocedieron en su participación en el mercado de la CEE. En el cacao, por el contrario, los suministros latinoamericanos al mercado común han tenido una evolución muy desfavorable, afectados por la baja sostenida de la producción de algunos países, en particular el Brasil. Para este producto la participación de los proveedores latinoamericanos en las importaciones totales de la CEE decayó del 13.8 % en 1958 a 5.3 % en 1969. Los productores africanos llegaron a abastecer el 40.8 por ciento del mercado de los Seis contra el 13.8 % en 1958. Las cifras expuestas permiten concluir que, hasta ahora, las preferencias existentes en favor de los estados africanos miembros de la Convención de Yaoundé no han obstaculizado la expansión de las ventas latinoamericanas de productos tropicales a la Comunidad.

Una situación diferente se presenta para los productos agrícolas de clima templado, especialmente carne vacuna, trigo y maíz. Las exportaciones de estos rubros, a pesar de haber señalado en algunos casos aumentos apreciables durante el período 1958-1969, no han dejado de registrar un deterioro neto en cuanto a su participación en el mercado de la Comunidad. Así, en carne vacuna, las ventas latinoamericanas, que constituían el 30.8 % de las importaciones totales de la Comunidad en 1958, representaron apenas el 18.6 % en 1969, no obstante que en valores aumentaron un 174.6 % entre ambos años. La mayor competencia para el producto latinoamericano provino de las carnes producidas en la propia Comunidad, como consecuencia de reglamentos que estimulan la oferta interna y ejercen un efecto restrictivo sobre las importaciones desde terceros países.

Evolución similar se observa en el caso del

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL CON LA CEE

(Millones de dólares)

		1961-1965	1966-1969	1968	1969
ALALC	Total E ^a	1 716.44	2 191.38	2 041.3	2 410.4 ^b
	I ^c	1 488.30	1 835.25	1 899.7	1 998.8 ^b
	S	228.14	356.13	141.6	411.6
Argentina	E	547.10	576.33	505.3	588.9
	I	345.74	299.08	275.7	383.4
	S	201.36	277.25	229.6	205.5
Bolivia	E	9.04	11.90 ^d	11.3	...
	I	20.36	29.10 ^d	30.8	...
	S	— 11.32	— 17.20	— 19.5	...
Brasil	E	356.50	511.50	479.9	683.1
	I	251.96	382.05	447.1	503.7
	S	104.54	129.45	32.8	179.4
Colombia	E	102.82	126.95	138.3	140.1
	I	98.80	100.08	94.3	100.7
	S	4.02	26.87	44.0	39.4
Chile	E	166.50	341.80	299.4	393.8
	I	122.54	148.73	138.8	173.2
	S	43.96	193.07	160.6	220.6
Ecuador	E	30.78	56.63 ^d	48.4	...
	I	35.28	49.77 ^d	57.4	...
	S	— 4.50	6.86	— 9.0	...
México	E	— 49.02	78.68	60.8	80.3
	I	187.88	300.23	321.9	336.9
	S	— 138.86	— 221.55	— 261.1	— 256.6
Paraguay	E	5.36	8.68	9.1	10.4
	I	7.78	17.75	17.6	18.2
	S	— 2.42	— 9.07	— 8.5	— 7.8
Perú	E	181.50	227.08	232.2	254.8
	I	126.82	156.60	134.7	128.1
	S	54.68	70.48	97.5	126.7
Uruguay	E	61.14	53.48	46.1	68.3
	I	47.84	33.48	32.2	37.6
	S	13.30	20.00	13.9	30.7
Venezuela	E	206.68	198.35	210.5	190.7
	I	243.30	318.38	349.2	317.0
	S	— 36.62	— 120.03	— 138.7	— 126.3
MCCA	Total E	147.64	199.45	193.9	164.2 ^e
	I	121.82	147.61	140.8	136.8 ^e
	S	25.82	51.84	53.1	27.4
Costa Rica	E	27.18	27.90	24.2	33.8
	I	26.16	30.10	28.5	34.3
	S	1.02	— 2.20	— 4.3	— 0.5
El Salvador	E	46.00	51.18	47.1	51.6
	I	34.02	37.15	33.8	36.7
	S	11.98	14.03	13.3	14.9
Guatemala	E	36.42	43.30	35.2	49.7
	I	32.42	39.13	42.2	41.6
	S	4.00	4.17	— 7.0	8.1

(Continúa)

Cuadro 3 (Conclusión)

		1961-1965	1966-1969	1968	1969
Honduras	E	12.54	47.87 ^d	59.4	...
	I	10.72	15.60 ^d	13.5	...
	S	1.82	32.27	45.9	...
Nicaragua	E	25.50	29.20	28.0	29.1
	I	18.50	25.63	22.8	24.2
	S	7.00	3.57	5.2	4.9
Otros países	E	24.28	12.20	12.8	8.8
	I	60.19	54.40	58.1	...
	S	— 35.91	— 42.20	— 45.3	...
Panamá	E	3.48	4.30 ^d	6.8	...
	I	17.42	22.70 ^d	25.2	...
	S	— 13.94	— 18.40	— 18.4	...
República Dominicana	E	15.82	7.90	6.0	8.8
	I	27.42	31.70 ^d	32.9	...
	S	— 11.60	— 23.80	— 26.9	...
Cuba	E	4.98	...	...	...
	I	15.35 ^f	...	...	...
	S	— 10.37	...	...	...
Total 19 países (excluido Haití)	E	1 888.36	2 403.03	2 248.0	2 583.4
	I	1 670.31	2 037.26	2 098.6	2 135.6
	S	218.05	365.77	149.4	447.8
Países del Caribe	Total E	61.54	33.26	22.3	27.7
	I	53.14	63.68	62.9	62.9
	S	8.40	— 30.42	— 40.6	— 35.2
Barbados	E	...	...	...	...
	I	...	...	...	...
	S	...	...	...	...
Guyana	E	2.98	4.78	4.4	4.7
	I	7.86	13.35	11.8	11.5
	S	— 4.88	— 8.57	— 7.4	— 6.8
Jamaica	E	4.46	4.60	3.8	5.8
	I	29.28	33.65	36.7	33.4
	S	— 24.82	— 29.05	— 32.9	— 27.6
Trinidad-Tabago	E	54.10	23.88	14.1	17.2
	I	16.00	16.68	14.4	18.0
	S	38.10	7.20	— 0.3	— 0.8
Total global	E	1 949.90	2 436.29	2 270.3	2 611.1
	I	1 723.45	2 100.94	2 161.5	2 198.5
	S	226.45	335.35	108.8	412.6

FUENTE: *Direction of Trade, Annual.*^a Exportaciones *FOB*.^b Excluye exportaciones e importaciones de Bolivia y Ecuador.^c Importaciones *cif*.^d Promedios años 1966-1967 y 1968.^e Excluye exportaciones e importaciones de Honduras.^f Promedio años 1961 a 1964.

trigo y el maíz. La participación latinoamericana en el trigo bajó de 11 a 7.0 % entre 1958 y 1969 y la de maíz de 35.1 a 28.1 %. En ambos casos, la Comunidad ha logrado un grado cada vez mayor de autoabastecimiento, al amparo

de la política agrícola común y en detrimento de sus proveedores tradicionales, particularmente la Argentina en cereales y la Argentina y Uruguay en carne vacuna.

Las importaciones de materias primas de uso

industrial procedentes de América Latina evolucionaron en forma muy irregular en el decenio analizado: las ventas de petróleo estuvieron casi totalmente estancadas, con lo cual se registró un fuerte retroceso en la participación relativa de América Latina en el mercado comunitario (3.2 por ciento en 1969 frente a 9.7 % en 1958); las de algodón aumentaron considerablemente; y crecieron aceleradamente las de cobre, lo que se explica en gran parte por el aumento espectacular de los precios. Las exportaciones de mineral de hierro registraron una tendencia negativa casi constante, con una participación relativa de América Latina en las importaciones totales de la Comunidad que bajó del 42.8 al 18.8 % entre 1958 y 1969.

América Latina ha obtenido en sus relaciones comerciales con la Comunidad un excedente anual del orden de los 300 millones de dólares, superávit que se reduce considerablemente e incluso desaparece en la práctica si se toman los saldos negativos para la región por concepto de fletes y seguros relacionados con su comercio exterior. (Véase el cuadro 5.)

3. La política agrícola de la CEE

Como la Comunidad es el principal importador mundial de productos agrícolas, la orientación y las modalidades de su política agrícola han tenido y siguen teniendo importantes consecuencias en el comercio internacional de esos productos y en las exportaciones de América Latina. El mercado común absorbe el 24 % de las exportaciones latinoamericanas de alimentos, bebidas y tabacos y el 25 % de las de materias primas agrícolas. Si se considera la posición por países, la CEE constituye un mercado para el 40 % del total de las exportaciones de la Argentina, el 36 % de las de Chile, el 28 % de las de Ecuador, Honduras y Uruguay, 27 % para el Perú, 26 % para el Brasil, 25 % para El Salvador y 23 % para Colombia.⁵

La organización común de los mercados agrícolas por el Tratado de Roma obedece a objetivos internos,⁶ en particular los vinculados al mejoramiento del nivel de vida de la población rural europea. Las preocupaciones de los países latinoamericanos se basan esencialmente en el

⁵ De las exportaciones de los países mencionados, únicamente las de la Argentina y Uruguay están formadas principalmente por productos incluidos en la política agrícola común, aunque también ésta tiene importancia para las exportaciones de otros países latinoamericanos.

⁶ El artículo 39 estipula como objetivos: aumentar la productividad agrícola, asegurar un nivel de vida adecuado para la población rural, estabilizar los mercados, garantizar abastecimientos normales y asegurar a los consumidores precios razonables para estos abastecimientos.

hecho de que al crear una barrera proteccionista, el logro de esos objetivos se hace a expensas de los productores extranjeros. El nivel de protección otorgado a la producción europea es exagerado, en cuanto son elevados los precios de apoyo, y se aísla el mercado interno del internacional por medio del mecanismo de los recargos móviles. Según datos contenidos en un documento oficial,⁷ el nivel de protección de la Comunidad oscilaba en 1967 del 60 % en el maíz, al 338 % en el azúcar de caña, alcanzando a 100 % para el trigo duro y 288 % para la mantequilla.

La política de altos precios internos, reforzada por los mecanismos de ayuda a las exportaciones y de control de las importaciones, ha estimulado en los últimos años el aumento constante de la producción comunitaria en una serie de renglones importantes como el azúcar, cereales y productos lácteos, a un ritmo muy superior al del consumo. Ello ha llevado a la formación de importantes excedentes, que han sido parcialmente exportados mediante la aplicación de elevados subsidios con efectos depresivos sobre el mercado internacional y ejerciendo una competencia artificial en contra de las exportaciones similares de los países latinoamericanos. En los dos últimos años la CEE ha tratado de resolver, con medidas más eficaces que el mero subsidio, el problema de los excedentes agrícolas, logrando por ejemplo favorables resultados con los productos lácteos, lo cual no asegura que no volverán a producirse situaciones como las registradas para esos productos entre 1966 y 1969, especialmente ante las fuertes presiones de los círculos agrícolas de la Comunidad en favor de un aumento constante de los precios garantizados.⁸

La consecuencia más directa y preocupante de la política agrícola común es el considerable incremento del grado de autoabastecimiento de la Comunidad. Entre 1958 y 1968 el grado de autoabastecimiento para el sector agrícola en su conjunto subió del 83 % al 90 % en valor, reduciéndose consecuentemente las importaciones para el mismo lapso del 17 al 10 % del consumo de la Comunidad. Los aumentos más notables de autoabastecimiento se produjeron en el trigo de 91.3 % en 1958/1959 a 112 % en 1968/1969, en los cereales en general con una progresión del 84 al 94 % y en la mantequilla del 99.3 % al 113 %. En carne vacuna la evolución ha sido muy irregular, con un mayor autoabastecimiento entre 1958/1959 y 1961/1962 (de 91.2 a 94.4 %), una reducción entre 1962/1963 y 1965/1966

⁷ *SECLAF-Le Plan Mansholt*, París, 1969.

⁸ Los productos comunitarios tratan de obtener en los próximos dos años aumentos del 9.5 al 10.5 % en los precios agrícolas, con exigencias incluso mayores hasta el 15 % para la carne vacuna.

COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE AMÉRICA

(Millones)

		071 Café	072 Cacao	051.3 Banano ^a	011.1 Carne vacuna ^a	041 Trigo	044 Maíz
1958							
Mundo		563.0	232.9	140.7	125.6	281.9	190.5
América Latina	(En val.)	299.2	32.0	66.8	38.7	30.9	66.9
	(En %)	53.1	13.8	47.5	30.8	11.0	35.1
EAMA	(En val.)	161.2	75.6	48.5	1.0	—	1.1
	(En %)	28.6	32.5	34.5	0.8	—	0.6
1962							
Mundo		517.0	195.4	164.3	148.8	396.4	375.4
América Latina	(En val.)	313.2	17.2	66.7	44.3	81.3	122.2
	(En %)	60.6	8.8	40.6	29.8	20.5	32.6
EAMA	(En val.)	119.3	59.8	28.7	0.6	—	—
	(En %)	23.1	30.6	17.5	0.5	—	—
1966							
Mundo		703.5	205.4	258.2	421.5	368.6	764.9
América Latina	(En val.)	407.1	11.9	126.8	118.1	45.6	235.2
	(En %)	57.9	5.8	49.1	28.0	12.4	30.8
EAMA	(En val.)	152.5	76.1	56.2	1.6	—	—
	(En %)	21.7	37.1	21.8	0.4	—	—
1968							
Mundo		745.0	311.0	236.6	498.4	430.6	674.7
América Latina	(En val.)	444.0	18.2	126.0	69.7	39.8	167.9
	(En %)	59.1	5.9	53.3	14.0	9.2	24.9
EAMA	(En val.)	169.2	114.3	48.6	1.0	—	—
	(En %)	22.7	36.8	20.6	0.2	—	—
1969							
Mundo		784.9	418.1	239.4	573.4	599.3	638.5
América Latina	(En val.)	477.6	22.1	133.0	106.4	41.7	179.4
	(En %)	60.8	5.3	55.6	18.6	7.0	28.1
EAMA	(En val.)	163.7	170.6	46.0	1.2	—	—
	(En %)	20.8	40.8	19.2	0.2	—	—
Porcentaje de aumento 1958-1969							
Mundo		39.4	79.5	70.1	356.5	112.5	235.0
América Latina		59.6	— 31.0	99.0	174.8	34.7	168.2
EAMA		1.5	125.6	— 5.1	24.3	—	—

FUENTE: OCDE, *Foreign Trade*, Serie B y C, 1958, 1962, 1966 y 1969.NOTA: Las cifras indicadas como *Mundo* incluyen el comercio intracomunitario.
^a 1959.

(de 92.2 a 83.5 %), y una nueva elevación a partir de 1966/1967 hasta 1968/1969 con una tasa del 89.0 % para el último año agrícola citado. La Comunidad se ha convertido asimismo en un exportador neto de algunos productos agrícolas como azúcar, mantequilla y leche en polvo, ofreciendo una fuerte competencia en el mercado mundial a los exportadores latinoamericanos.

En el marco de la propia CEE se viene planteando desde hace tiempo la urgencia de revisar y reorientar la política agrícola común, tanto por sus consecuencias financieras, como por el limi-

tado cumplimiento de los objetivos sociales previstos. En efecto, los mecanismos de precios garantizados y subsidios parecen haber favorecido más a las grandes explotaciones agrícolas modernas que a las unidades de tipo familiar y baja rentabilidad que siguen constituyendo lo esencial del sector agrícola europeo. Recogiendo esta preocupación, a partir de 1970 varios gobiernos europeos han vinculado sus decisiones sobre precios a la adopción de medidas de tipo estructural.

En abril de 1971 el Consejo de Ministros aprobó un programa de reformas estructurales, que

LATINA Y DE LOS EAMA EN LAS IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS

de dólares)

081.4 Harina de carne y pescado	331 Petróleo	263 Algodón	681 Plata	682.1 Cobre para refinar	Cobre refinado	281 Mineral de hierro	121 Tabaco	262.01 Lana	Total
53.9	1 830.6	659.4	66.1		487.8	432.2	215.5	455.4	5 727.0
16.3	178.3	132.2	18.9		80.0	181.2	18.8	28.7	1 189.5
30.2	9.7	20.0	28.7		16.4	42.8	8.7	6.3	20.8
—	10.3	53.0	—		119.4	—	9.8	—	480.6
0.1	0.6	8.0	—		24.5	0.1	4.6	—	8.4
95.0	2 459.8	642.1	120.6		779.5	520.7	317.6	583.2	7 316.1
73.6	197.4	216.9	19.5		49.2	101.9	28.3	63.0	1 500.7
77.5	8.0	33.8	16.2		6.3	13.5	8.9	10.8	20.5
—	15.2	34.6	—		113.7	—	7.5	—	424.9
—	0.6	5.4	—		14.6	5.8	2.4	—	5.8
141.2	3 871.3	647.3	224.2		1 519.5	613.6	349.8	558.6	10 648.3
96.6	143.2	217.3	39.6		74.8	169.2	33.6	51.7	1 881.0
68.4	3.7	33.6	17.7		4.9	11.1	9.6	9.3	17.7
0.2	16.0	33.3	—		242.3	31.6	57.1	7.1	708.3
0.2	0.4	5.1	—		15.9	2.1	9.3	—	6.6
143.6	5 249.5	603.9	416.8		1 608.4	715.6	312.6	412.4	12 359.1
86.1	175.1	168.0	46.1		93.9	214.2	23.4	35.0	1 830.0
60.0	3.3	27.8	11.1		5.8	13.3	17.3	8.5	14.8
—	10.0	52.9	—		257.1	85.8	49.5	—	792.4
0.1	0.2	8.8	—		16.0	5.3	6.9	—	6.4
169.2	5 704.9	589.4	400.3		2 099.7	804.8	388.0	491.1	13 901.0
115.6	181.2	243.3	37.0		79.4	335.4	35.4	30.5	2 170.2
68.3	3.2	41.3	9.3		3.8	16.0	18.8	9.1	15.6
—	19.0	56.4	—		156.1	294.9	55.6	5.0	971.1
0.1	0.3	9.6	—		7.4	14.0	6.9	—	7.0
213.7	211.6	— 10.6	505.4		330.4	90.1	80.0	7.8	
608.9	1.6	84.0	95.1		418.3	— 17.4	87.9	6.0	
475.8	84.1	6.4	—		277.6	19 340.0	— 49.1	— 51.5	

establece un conjunto de medidas de asistencia técnica y financiera en favor de las explotaciones agrícolas susceptibles de lograr una rentabilidad suficiente y mecanismos de ayuda en favor de los agricultores que cesen en sus actividades. La reorganización y modernización del sector agrícola europeo debiera tomar debidamente en cuenta los intereses específicos de los productores del exterior, especialmente de los países en desarrollo, abastecedores tradicionales de productos agrícolas. Para reclamar una consideración particular de sus intereses, los países en desarro-

llo podrían invocar una serie de compromisos jurídicos, políticos o morales, asumidos por la comunidad internacional y por los países desarrollados, incluso los miembros de la CEE, en forma individual o colectiva. Al tratarse el tema de los productos básicos, se han señalado algunos de estos compromisos, como el del *statu quo*, la eliminación o reducción de gravámenes arancelarios y no arancelarios, los criterios de prioridad para productos de especial interés para los países en desarrollo, etc. Tales compromisos que figuran en numerosas resoluciones de UNCTAD, en reso-

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL CON LAS PRINCIPALES REGIONES O PAÍSES DEL MUNDO

(En millones de dólares - Valores fob)

		1961-1965	1966-1969	1968	1969	1970
Estados Unidos	Exportación	3 382	3 958	4 070	4 100	4 440
	Importación	3 502	4 430	4 660	4 810	5 650
	Saldo	- 120	- 472	- 590	- 710	- 1 210
CEE	Exportación	1 976	2 458	2 310	2 770	3 130
	Importación	1 620	2 118	2 230	2 440	2 810
	Saldo	+ 356	+ 340	+ 80	+ 330	+ 320
AELI	Exportación	1 035	1 148	1 133	1 250	1 300
	Importación	852	1 098	1 150	1 300	1 400
	Saldo	+ 183	+ 50	- 17	- 50	- 100
Reino Unido	Exportación	698	718	720	750	790
	Importación	436	506	540	580	680
	Saldo	+ 262	+ 212	+ 180	+ 170	+ 110
Japón	Exportación	418	630	615	790	1 020
	Importación	352	591	600	800	990
	Saldo	+ 66	+ 39	+ 15	+ 10	+ 30
América Latina	Exportación	810	1 355	1 440	1 600	1 700
	Importación	810	1 355	1 440	1 600	1 700
	Saldo	-	-	-	-	-
Países socialistas	Exportación	683	806	757	785	790
	Importación	690	919	965	1 020	1 045
	Saldo	- 7	- 113	- 208	- 235	- 255
Otros	Exportación	1 552	1 968	1 385	2 215	2 370
	Importación	810	1 104	1 115	1 320	1 514
	Saldo	+ 742	+ 864	+ 270	+ 895	+ 856
Mundo	Exportación	9 856	12 323	12 430	13 510	14 750
	Importación	8 636	11 615	12 160	13 290	15 109
	Saldo	+1 220	+ 708	+ 270	+ 220	- 359

FUENTE: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, junio de 1963 a junio de 1971.

luciones y en la Parte IV del GATT, y en la Estrategia Internacional de Desarrollo, han dado lugar por lo general a tres tipos de reservas de parte de algunos países de la Comunidad: a) que la solución integral debe buscarse en el marco de una organización mundial de mercados, cuyo alcance y contenido no han sido suficientemente definidos; b) que los compromisos rigen sólo hasta el máximo de lo posible; y c) que las fechas señaladas tienen el carácter de metas indicativas y no de obligaciones formales.

Cabe, sin embargo, recordar que en el mismo Tratado de Roma figuran algunas disposiciones que también reflejan el propósito de la CEE de contribuir a la liberalización del comercio internacional.⁹ Reconociendo este principio en los

⁹ El Preámbulo expresa el deseo de "contribuir, por medio de una política comercial común, a la eliminación progresiva de las restricciones al comercio interna-

diversos reglamentos agrícolas se incluye una disposición en que se destaca que "será aplicado teniendo en cuenta, paralelamente y de manera apropiada, los objetivos previstos en los artículos 39-100". Por último, cabe mencionar que desde el primer momento, la Comunidad sostuvo que la política agrícola común debía tomar en cuenta el hecho de que la agricultura participa en las relaciones con terceros países y destacó que es del "interés político y económico de la Comunidad mantener esas relaciones, que se traducen en un intenso intercambio comercial con el conjunto del mundo. Por sí solo este he-

cional", y, por su parte, el artículo 110 declara que "al establecer una unión aduanera entre ellos, los Estados miembros se proponen contribuir, de conformidad con el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la eliminación progresiva de las restricciones sobre el intercambio internacional y a la reducción de las barreras aduaneras".

cho impide a la Comunidad transformarse en una entidad autárquica".¹⁰

La mención de estos antecedentes, sobradamente conocidos, lleva a pensar en la conveniencia de evitar la repetición de discusiones sobre tales aspectos generales y de insistir en propuestas específicas para los productos latinoamericanos afectados por la aplicación de la política agrícola común, sea en término de creciente autoabastecimiento comunitario o de la acción comercial para colocar excedentes en los mercados mundiales. En el primer caso (junto a la búsqueda de fórmulas concertadas internacionalmente para limitar la expansión o desestimular la producción (niveles máximos de precios de sostén, precios garantizados para determinados volúmenes de producción, etc.) cabría insistir en fórmulas o mecanismos operativos que posibiliten a los países en desarrollo, en este caso para productos que interesen especialmente a la exportación latinoamericana, una participación fija o creciente sobre el consumo o sobre el aumento del consumo de la Comunidad de determinados productos de demanda dinámica, como carne vacuna, cereales, forrajeros y oleaginosas.¹¹ Como contrapartida los países latinoamericanos podrían comprometerse a establecer un control efectivo sobre los precios mínimos de exportación de sus productos a la Comunidad y garantizar la regularidad de sus embarques.¹²

En cuanto a la competencia y acción depresiva sobre los mercados que ejerce la Comunidad con el otorgamiento de subsidios a sus exportaciones de productores agrícolas o con la acumulación de enormes reservas, cabría poner especial énfasis en el establecimiento o reforzamiento de mecanismos bilaterales o multilaterales de consulta. La estrategia Internacional de Desarrollo prevé al respecto que "se ampliará y reforzará el mecanismo de consulta sobre la colocación de excedentes que existía en el decenio de 1960, a fin de evitar o reducir al mínimo los posibles efectos adversos de la colocación de excedentes de producción... sobre el intercambio..."

¹⁰ Primer informe al Consejo de Ministros sobre la política agrícola común.

¹¹ La Declaración de Lima hace referencia a este problema en los siguientes términos: "En el caso de los productos de países en desarrollo que compitan con la producción nacional de países desarrollados, cada uno de estos últimos debería asignar un porcentaje fijo de su consumo de estos productos a las exportaciones de los países en vía de desarrollo. Esta asignación debería fijarse mediante negociaciones multilaterales por productos. En todo caso los países desarrollados deberían asignar una parte considerable del incremento de la demanda interna de productos primarios en los países a las exportaciones de los países en desarrollo".

¹² En el Convenio firmado por la CEE con Yugoslavia (1970) se incluyeron modalidades del tipo de las sugeridas. También se basa en este principio el Convenio concluido con la Argentina (1971).

Por último, y en lo que hace a una mayor liberalización del comercio mundial de productos agrícolas, convendría procurar que la CEE acepte o promueva la celebración de una rueda especial de negociaciones sobre productos agropecuarios, que incluya a los alimenticios de zona templada y que abarque todos los aspectos que influyen en el comercio internacional de tales productos. Interesa recordar que en la reunión ministerial del GATT de febrero de 1970, el representante de la Comunidad, refiriéndose a la realización de una "negociación Kennedy no tarifaria", señaló que la "comunidad internacional debería recuperar el tiempo perdido en lo concerniente a la liberalización del comercio agrícola y de los obstáculos no tarifarios al comercio y que no estaría de más una nueva disciplina en estos dos campos", así como lo expresado por el señor Mansholt, a nombre de la Comisión de la CEE, en la reunión celebrada por la FAO en noviembre de 1971, en cuanto a que los acuerdos internacionales sobre productos solamente serían útiles en la medida que fueran acompañados de una "reorganización general de las diversas políticas agrícolas". La aceptación de este principio debería incluir a las políticas nacionales de protección y apoyo a la agricultura. Los acuerdos multilaterales o bilaterales para la liberalización del comercio de productos agrícolas podrán alcanzar sus objetivos,¹³ en la medida en que un conjunto de principios y compromisos aceptados multilateralmente puedan influir o limitar el alcance de las políticas de apoyo a la agricultura que sigan los países desarrollados.

4. *La política de acuerdos comerciales preferenciales*

A partir de 1961, año en que se celebró el acuerdo de asociación con Grecia, la CEE ha ido estableciendo relaciones comerciales de tipo preferencial con un número creciente de terceros países. Esta política comercial, cuyas manifestaciones más recientes han sido consideradas violatorias de compromisos jurídicos asumidos por la Comunidad, especialmente en el marco del GATT, ha ido ampliando el área de discriminación comercial que deben enfrentar los países latinoamericanos, aumentando las preocupaciones sobre el futuro de sus relaciones con el mercado común europeo. En realidad conviene distinguir varios tipos de situaciones creadas, ya que variarían sus posibles repercusiones para América La-

¹³ En su informe titulado "Programa de liberación del intercambio internacional" (Viena, abril de 1971) la Cámara Internacional de Comercio presentó un conjunto de planteamientos sobre bases para una negociación internacional sobre los productos agrícolas.

tina. El régimen de asociación previsto en el Tratado de Roma para 16 países africanos y Malgache, ampliado y extendido luego por la Convención de Yaoundé, define las bases de una estrecha cooperación comercial y financiera entre un grupo de países que mantenían relaciones especiales con países miembros de la Comunidad y sus antiguas metrópolis. En el plano comercial la CEE concedió la admisión en franquicia de derechos arancelarios y de obstáculos cuantitativos a los productos procedentes de este grupo de países, con excepción de los establecidos en la política agrícola común. En marzo de 1970, se extendió el tratamiento preferencial a una serie de productos agrícolas importantes como la carne vacuna, los productos oleaginosos y algunas manufacturas de frutas y legumbres, que habían sido excluidos en un principio. Sin embargo, algunos márgenes de preferencia de que gozaban los países africanos y Malgache asociados se vieron disminuidos o anulados a raíz de la reducción de los derechos de la Tarifa Exterior Común para ciertos productos tropicales¹⁴ y de la puesta en vigencia por la Comunidad a partir de julio de 1971 del sistema general de preferencias en favor de los productos manufacturados y semimanufacturados provenientes de los países en desarrollo.

Otro grupo de países africanos han entrado o están por entrar en relaciones de tipo preferencial con la Comunidad. Así, el Convenio de Arusha, firmado en 1968 con Kenya, Tanzania y Uganda, prevé un alto grado de liberación del comercio recíproco, disponiendo la entrada en franquicia de los productos procedentes de dichos países en la CEE, salvo para algunos sometidos a contingentes arancelarios. A pesar de su menor alcance, por la existencia de cuotas que limitan la libre importación de algunos de los principales productos africanos de exportación, el régimen preferencial derivado del Tratado de Arusha amplió la discriminación comercial en contra de los productos latinoamericanos. Esta situación podría agravarse en un futuro cercano de extenderse el régimen de asociación a otros países africanos, como Ghana y Nigeria,¹⁵ a consecuencia del ingreso del Reino Unido a la Comunidad.

La CEE también ha celebrado convenios comerciales de carácter preferencial con numerosos países europeos y africanos de la cuenca del Mediterráneo (España, Israel, Yugoslavia, Malta, Marruecos y Túnez) o está en vísperas de

¹⁴ A partir de enero de 1971 la TEC para café se redujo del 9.6 al 7% y la del cacao del 5.4 al 4 por ciento.

¹⁵ El acuerdo firmado por la Comunidad en 1966 con Nigeria, de alcance similar al de Arusha, nunca entró en vigor por falta de ratificación y no volvió a ser negociado.

concluirlos (RAU, Argelia, Líbano, etc.). En el cuadro 6 puede observarse la evolución de las importaciones de la Comunidad desde los países de la cuenca del Mediterráneo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Roma. Algunos de los convenios celebrados con tales países, como es el caso del de Yugoslavia, no parecen ser del tipo preferencial e incluso se invoca el artículo 1º del GATT, pero en los hechos las precisiones que resultan de aperturas arancelarias identifican claramente una preferencia discriminatoria, por cuanto la ventaja negociada no puede ser prácticamente utilizada por un tercer país.

La proliferación reciente de acuerdos preferenciales concluidos por la Comunidad dio motivo a severas críticas y reparos en el seno del GATT. En la reunión del Consejo del organismo celebrada en octubre de 1971, Canadá y Estados Unidos, entre otras Partes Contratantes, declararon enfáticamente que la política comercial preferencial de la Comunidad ponía en peligro los principios básicos del GATT e insistieron en que acuerdos como los firmados por la CEE con España e Israel violaban disposiciones expresas del Acuerdo General y ponían en peligro el multilateralismo del comercio internacional. Estados Unidos anunció su intención de proponer un examen a fondo de la cuestión de los acuerdos preferenciales, de modo "que se puedan determinar los efectos generales y las consecuencias de política comercial derivadas de dicha lesión" a la cláusula de la nación más favorecida.

Las críticas formuladas a la política comercial de la CEE no se limitan al terreno técnico, ya que abarcan también sus repercusiones políticas. Así la regionalización de la política comercial comunitaria en la cuenca del Mediterráneo y en el África, merced a la concertación de una red de acuerdos preferenciales, que abarcaría la casi totalidad de los países integrantes de dichas zonas, crearía, por el mayor peso económico relativo de la Comunidad, zonas de influencia, lo cual podría conducir a la división del mundo en bloques económicos sometidos a la influencia de centros constituidos por países o grupos de países desarrollados.

5. El desarrollo de la cooperación financiera y técnica

a) Cooperación financiera

En la distribución geográfica de las corrientes financieras desde la CEE en el último decenio, predomina la afluencia de fondos oficiales hacia África y Asia, tocándole a América Latina sólo una mínima parte de esa corriente de recursos. La mayor parte de los créditos bilaterales

Cuadro 6

IMPORTACIONES DE LA CEE DESDE PAÍSES DEL MEDITERRÁNEO, 1958-1970

(Millones de dólares)

	1958	1960	1963	1967	1968	1969	1970	Tasa de crecimiento anual 1958-1970	Porcentaje de aumento 1958-1970
España	234	343	370	500	520	700	903	11.9	286.6
Grecia	111	88	112	221	269	300	344	9.9	209.9
Turquía	95	141	181	215	207	243	279	9.4	193.7
Israel	30	58	110	125	159	186	194	16.8	546.7
Egipto	70	87	110	89	98	133	173	7.8	147.1
Argel	473	549	666	717	771	817	859	5.1	81.6
Túnez	128	99	159	110	95	94	113	- 1.0	- 12.8
Marruecos	318	301	313	309	295	328	358	1.0	12.6
Yugoslavia	134	159	280	401	418	544	618	13.6	361.2
<i>Total</i>	<i>1 593</i>	<i>1 825</i>	<i>2 301</i>	<i>2 687</i>	<i>2 832</i>	<i>3 345</i>	<i>3 841</i>	<i>7.6</i>	<i>141.1</i>

FUENTE: Office Statistique des Communautés Européennes: *Statistique Mensuelle, Commerce Exterieur*, 1971, N° 2.

les recibidos por los países latinoamericanos de la CEE en el período citado, lo han sido en condiciones mucho menos favorables que las recomendadas por los países en desarrollo en general por la UNCTAD y por el propio Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD).

En el plano internacional la CEE se presenta, después de los Estados Unidos, como la fuente más importante de financiamiento para los países en desarrollo, con un volumen neto de recursos oficiales y privados de 5 262 millones de dólares en 1969, que representa el 40.7 % del total proporcionado en dicho año por los países miembros del CAD.¹⁶ Francia y Alemania occidental contribuyen con un 75 % de los recursos de la CEE. Al comenzar el decenio de 1960, la asistencia francesa duplicaba a la alemana, pero a partir de 1969 la situación se invierte y Alemania occidental, con 2 046 millones de dólares, es quien proporciona mayor volumen de asistencia a los países en desarrollo. En efecto, la asistencia neta de Francia totalizó 1 742 millones de dólares en 1969, cifra muy similar a la de 1968 (1 720 millones), contra 1 663 millones de Alemania en este último año.

Más de la mitad de los recursos financieros que fluyen desde los países de la CEE provienen del sector privado —aproximadamente un 57.2 por ciento en 1969— y han constituido el factor dinámico de la asistencia a los países en desarrollo, a excepción de Francia, donde el 60 % del total de egresos está constituido por fondos públicos.

La reducida afluencia de fondos oficiales des-

de los países de la Comunidad hacia América Latina no guarda relación con el volumen de asistencia prestada al conjunto de regiones en desarrollo, ni con el desarrollo creciente de las relaciones de intercambio entre ambas regiones. Entre 1960 y 1967 América Latina recibió de la Comunidad un 17 % de recursos oficiales. El 83 % restante se originó en el sector privado, a través de inversiones directas y de créditos de proveedores.

En lo que concierne a los mecanismos utilizados por la CEE para canalizar su asistencia financiera exterior, conviene puntualizar que el Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuyo objeto inicial era facilitar la expansión económica de la propia Comunidad a través de la creación de nuevos recursos,¹⁷ fue facultado posteriormente para extender sus actividades a los países y territorios asociados. Al conferir este mandato la Asamblea de Gobernadores expresó que el Banco podría financiar "proyectos situados en otros países", lo que parecería dejar abierta la posibilidad de operar con países con los que se suscriban acuerdos financieros específicos. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el instrumento que aplica la Comunidad para el financiamiento de proyectos en los países africanos y Malgache firmantes de la Convención de Yaoundé. Dicho Fondo, alimentado por contribuciones presupuestarias de los países miembros, otorga su asistencia esencialmente en la forma de donaciones y préstamos especiales a largo plazo y bajos tipos de interés. Existe además un Fondo Social

¹⁶ OCDE Development Assistance Committee, *Development Assistance 1970 Review*, París, diciembre de 1970.

¹⁷ Financiamiento de proyectos en regiones menos desarrolladas de la Comunidad, préstamos para modernización o reconversión de empresas afectadas por la creación del Mercado Común, etc.

Europeo, dedicado a la promoción de mejores oportunidades de empleo dentro del ámbito de la Comunidad.

Otra parte de los recursos oficiales de la Comunidad en favor de los países en desarrollo se canaliza por diversos conductos multilaterales, como las suscripciones a los organismos financieros internacionales (BIRF, AIF, etc.), los aportes y donaciones para programas de asistencia técnica y otros (PNUD, Programa Mundial de Alimentos, etc.), compras por entidades gubernamentales de valores emitidos por instituciones internacionales y regionales (BIRF, BID, BAD), fondos entregados en administración como en el caso del BID, etc.

Tres mecanismos financieros han canalizado, en los últimos diez años, la mayor parte de la corriente de recursos procedentes de la Comunidad hacia América Latina: *i*) los créditos de estabilización monetaria para superar desequilibrios de balanza de pagos, concedidos por grupos de bancos privados europeos a bancos centrales latinoamericanos; *ii*) los créditos de suministros de bienes de capital (o créditos de proveedores) otorgados muchas veces sobre la base de líneas de crédito concedidas por grupos de bancos (privados y oficiales) o consorcios del país vendedor, a organismos o bancos de desarrollo estatales del país comprador, y *iii*) los créditos entre organismos financieros o de desarrollo de los países europeos y latinoamericanos, para financiar la compra de equipos y maquinaria destinados a grandes proyectos de desarrollo.

Los créditos normales de proveedores y los créditos intergubernamentales para proyectos específicos, han sido en la práctica los canales utilizados más frecuentemente. El primer grupo corresponde esencialmente a la categoría de créditos totalmente atados, con plazos de amortización que oscilan entre dos y siete años y tipos de interés que fluctúan entre el 6 y el 9 %. Tales características imponen una carga particularmente pesada a las balanzas de pago de los países receptores; además, su atadura suele ser causa de condiciones desfavorables de precio. En los créditos intergubernamentales, se admite excepcionalmente una desatadura parcial.¹⁸

Hasta el momento la asistencia financiera de los países de la CEE hacia América Latina, ha estado circunscrita a las acciones y políticas nacionales de los países miembros. Una acción coordinada permitiría mejorar la eficiencia de esta cooperación y definir los elementos básicos de la política comunitaria y modalidades específicas para los créditos, en condiciones más acordes con las recomendaciones de la

¹⁸ Así lo hace por ejemplo en Alemania occidental, el Instituto de Créditos para la Reconstrucción (KFW).

UNCTAD y del CAD en la materia. Asimismo cabría procurar la asignación en favor de los países latinoamericanos, de proporción mínima de las corrientes financieras oficiales puestas a disposición de los países en desarrollo por la Comunidad, como una manera de contribuir efectivamente a reducir los costos para proyectos prioritarios de desarrollo. La coordinación debería permitir asimismo una mayor desatadura de los créditos al menos dentro del marco de la Comunidad, y permitir la utilización de los recursos en compras de productos o servicios en el propio país beneficiario o en otros países en desarrollo, especialmente de la propia región, tal como ha sido aceptado bajo ciertas condiciones por los Estados Unidos para préstamos de la AID o del Fondo de Operaciones Especiales del BID. Esta desvinculación parcial de la ayuda constituye un elemento importante en favor de la provisión nacional o regional de bienes y servicios y, por ende, de las políticas de promoción y diversificación de las exportaciones de los países latinoamericanos.

En el plano del financiamiento bilateral sería conveniente la revisión de las actuales condiciones de los créditos de proveedores, para generalizar el sistema de "línea de crédito de compradores", mecanismo que consiste en un préstamo global por parte de consorcios bancarios privados a una entidad estatal del país receptor y que ofrece mejores condiciones para seleccionar a los proveedores.

Entre las fórmulas para canalizar una asistencia financiera de carácter multilateral de la Comunidad a los países latinoamericanos, se viene analizando la posible intervención del Banco Europeo de Inversiones (BEI), sea a través de emisiones para captar, en los mercados de capitales europeos, recursos orientados a préstamos, o de la creación de un fondo comunitario para América Latina administrado por el Banco.

Otra fórmula de cooperación multilateral podría consistir en poner bajo la administración del BID un Fondo Europeo de Inversiones para América Latina, integrado por aportes de los países miembros de la Comunidad, la participación financiera de la CEE al Fondo de Preinversión¹⁹ y la asignación al mismo banco de recursos destinados al financiamiento de proyectos específicos en la región.²⁰ Cualesquiera de estas moda-

¹⁹ El financiamiento del Fondo podría realizarse mediante una asignación presupuestaria a la que se transferiera una parte de los derechos aduaneros sobre importaciones de determinados productos básicos procedentes de América Latina y de los impuestos internos aplicados a la venta de esos mismos productos. Un mecanismo de este tipo ha sido adoptado por el Gobierno de Dinamarca en 1967 con la creación del "Fondo de industrialización de los países en desarrollo".

²⁰ Esta última fórmula ya ha sido adoptada por varios

lidades serviría para ampliar y mejorar las relaciones comerciales y financieras recíprocas, pues el BID financia compras de los países latinoamericanos en los países industrializados solamente en la medida en que éstos le proporcionan recursos financieros equivalentes.

El establecimiento de vinculaciones análogas a las sugeridas entre la CEE y el BID, con los organismos financieros subregionales como la Corporación Andina de Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica, podría constituir un estímulo directo a los procesos de integración, mediante el financiamiento de proyectos multinacionales o nacionales orientados específicamente a esa finalidad.

Con relación al desarrollo futuro de las inversiones privadas en América Latina, convendría definir medios de información que permitan a los inversionistas europeos potenciales familiarizarse con las características económicas, financieras y tecnológicas prevalecientes en los mercados latinoamericanos, así como para analizar conjuntamente y en un marco suficientemente amplio las condiciones que los países latinoamericanos estarían dispuestos a aplicar a las inversiones europeas (régimen fiscal, transferencia, problemas de empleo, garantías, etc.) y las obligaciones que las compañías extranjeras tendrían que aceptar en relación con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país receptor (transferencia de tecnología, formación de mano de obra, etc.).

b) *Asistencia técnica*

La intensificación de las corrientes de asistencia técnica ofrece un amplio campo de acción para la cooperación entre la CEE y América Latina, así como para una mayor coordinación y adecuación de la oferta europea a las necesidades de los países latinoamericanos. El acuerdo firmado por la Comunidad con el Líbano en 1965 constituye un antecedente valioso sobre las ventajas de la centralización para mejorar la eficiencia de la asistencia en este campo.²¹ El Con-

países europeos como Suecia, el Reino Unido y los Países Bajos.

²¹ Este Convenio crea una Comisión Mixta que examina los pedidos de asistencia técnica del Líbano y determina el aporte y modalidades de la participación de la CEE.

venio define algunas orientaciones concretas de la participación de la Comunidad en el perfeccionamiento de especialistas, preparación de estudios previos a la explotación de recursos naturales, colaboración de expertos europeos, etc.

El informe Martino propone diversificar la asistencia técnica de la Comunidad a América Latina en función del grado de desarrollo del país beneficiario. Para los países más avanzados del área sugiere la cooperación con los organismos nacionales especializados en diversos campos científicos, como energía nuclear, oceanografía, meteorología, etc., cuyos resultados pudieran servir tanto para los países latinoamericanos como para los europeos; además, como esos mismos países estarían en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades comerciales que deriven del sistema general de preferencias, la Comunidad podría proporcionarles ayuda para la promoción de sus exportaciones de manufacturas y semimanufacturas a nivel de la producción y de la comercialización (estudios de mercado, formación de especialistas, problemas de calidad y normas, etc.).

Como los países latinoamericanos de desarrollo intermedio son en su mayoría miembros del Pacto Andino, el mencionado documento de la Comisión de la CEE propone una mayor asistencia en materia de integración para determinados sectores, especialmente para el desarrollo de actividades específicas de particular interés en el marco de la integración subregional, como los transportes marítimos y la metalurgia primaria.

Por último, la Comisión sugiere como acción en favor de los países de menor desarrollo relativo el apoyo a iniciativas en materia de infraestructura (telecomunicaciones, transportes, etc.) y, en el caso de los países centroamericanos, asistencia orientada al perfeccionamiento de las "industrias de integración".

La adaptación de las modalidades de la asistencia técnica a las condiciones específicas de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta su etapa de desarrollo, permitiría atender en condiciones más eficaces las necesidades propias de cada país o grupo de países. A su vez, la elaboración de una serie diversificada de programas de asistencia ofrecería a cada país miembro de la Comunidad la posibilidad de participar en los sectores en que disponga de mayor especialización.

B. LA AMPLIACIÓN DE LA COMUNIDAD

Después de concluir positivamente en junio de 1971 las negociaciones reiniciadas un año antes para fijar las condiciones del ingreso británico a la CEE y de ser aprobados por el Parlamen-

to Británico los acuerdos concertados en Bruselas, el Reino Unido pasará a ser oficialmente miembro de la Comunidad el 1º de enero de 1973, fecha que marcará el comienzo de un periodo de

“transición” a lo largo del cual dicho país tendrá que poner en vigor, en forma progresiva durante cinco años, las diversas reglamentaciones comunitarias. También han sido aprobadas las condiciones de ingreso de Irlanda, Noruega y Dinamarca a la Comunidad, pero al redactar este informe quedaba por completar el proceso de ratificación de los diversos acuerdos en el orden político.

Tomando en consideración las condiciones en que se va a realizar, el ingreso británico a la Comunidad Europea se presenta como un acontecimiento de particular trascendencia para los países latinoamericanos, en especial para aquellos que tienen en dicho país un mercado de gran importancia para sus productos. Un punto esencial que conviene poner de relieve es la aceptación total por el Reino Unido de la política agrícola común y de sus reglamentaciones básicas, con el compromiso de ponerlas progresivamente en vigencia durante el período de transición que se extenderá hasta 1975. Ello significa, en términos concretos, la adopción de los siguientes principios fundamentales: existencia de precios únicos en el interior de la Comunidad ampliada; preferencia absoluta a la producción agrícola comunitaria sobre las importaciones procedentes de países no miembros; y solidaridad de todos los países miembros en el financiamiento de la política agrícola común. El problema fundamental reside en la aplicación por el Reino Unido del sistema de precios vigente en la Comunidad, dadas las diferencias considerables en los niveles de precios garantizados por ambas partes para los principales productos agrícolas. Así, durante la campaña 1969/1970, el precio garantizado para el trigo en el mercado común era de 98.75 dólares la tonelada métrica y de sólo 68.50 dólares en el Reino Unido; diferencias todavía mayores se registraban en el sector de los productos lácteos, con precios garantizados para la mantequilla de 1 735 dólares la tonelada en la CEE y de 708 dólares en el Reino Unido.

Para facilitar la adaptación progresiva de su mecanismo de precios agrícolas al de la Comunidad, el gobierno inglés anunció en noviembre de 1970 el progresivo abandono del sistema de “deficiency payment” que regía desde 1947 y que consistía, básicamente, en subvencionar directamente a los productores por la diferencia entre los precios de referencia fijados anualmente por el gobierno, y los que resultarían de un mercado interno en el que competían libremente los productos importados con los nacionales. El sistema inglés permitía que sus consumidores se beneficiaran de los mejores precios del mercado internacional, mientras que en el sistema de la CEE los consumidores tienen que pagar los precios

determinados al nivel del productor comunitario.

Dos efectos principales deberían motivar la aproximación progresiva de los precios agrícolas vigentes en el Reino Unido a los precios comunitarios a lo largo del período 1973-1976; por una parte, el aumento en los precios al consumidor británico actuaría como un elemento disuasivo para la demanda interna, especialmente en productos susceptibles de mayor expansión; y, por otra, se estimularía a los agricultores ingleses a ampliar sus producciones, con miras a beneficiarse de los nuevos precios garantizados. En lo que concierne al primer aspecto, el notable aumento que se produciría en los precios de consumo de la carne vacuna, los cereales y los productos lácteos,²² provocaría una contracción de la demanda o al menos un aflojamiento del actual ritmo de crecimiento, inclinándose los consumidores británicos por otros productos agrícolas más baratos. Con respecto al estímulo a la producción, puede suponerse, razonablemente, que la agricultura británica, que ya cuenta con un alto nivel tecnológico y elevada productividad, ampliará sus inversiones productivas para aprovechar en todo lo posible los mayores precios agrícolas, aumentando el coeficiente de autoabastecimiento y disminuyendo correlativamente las necesidades de importación.²³

Además de los probables impactos sobre el consumo y la oferta británica en productos como las carnes vacunas, cuya importación interesa especialmente a algunos países latinoamericanos, las preocupaciones del conjunto de los países de la región se acentúan con motivo de la aplicación por el Reino Unido de los mecanismos que rigen actualmente en la CEE para la importación de productos agrícolas desde países no miembros. En efecto, a partir de 1973 el Reino Unido deberá aplicar a sus importaciones agrícolas el sistema de derechos de aduana fijos y recargos móviles establecidos en los reglamentos de la Comunidad.²⁴ Por otra parte, el aumento de las tasas de autoabastecimiento gravitará no sólo en el ámbito del mercado inglés, sino también, como resultado de la preferencia que se creará, en favor de las producciones excedentarias procedentes de los otros países miembros de la CEE.

²² Según algunas estimaciones el precio de la carne vacuna en el Reino Unido podría subir de 50 a 70 % a consecuencia de la adopción de los precios comunitarios y el del trigo de 70 a 80 %.

²³ El Plan Nacional de Desarrollo del Reino Unido 1965-1970 procuraba un aumento sostenido de la producción agropecuaria, como medio de contribuir, entre otros aspectos, a mejorar la balanza de pagos con el exterior.

²⁴ Ello obligará a una revisión de las concesiones otorgadas en este sector por el Reino Unido en el marco del GATT, así como de las contrapartidas negociadas por los países beneficiarios.

Las perspectivas para América Latina se presentan como muy poco alentadoras en el sector de los cereales y en el de los productos lácteos, en los cuales el aumento potencial de la producción del Reino Unido, sumado a la capacidad productiva existente en el resto de la Comunidad, dejaría escasas posibilidades de acceso a terceros países. De ese modo, al absorberse los excedentes de producción en el mercado ampliado sin tener que acudir al uso de subsidios de exportación, se reforzarían las disponibilidades financieras aplicables a las reformas estructurales previstas en la agricultura europea. En el caso de los productos cuya oferta es normalmente insuficiente al nivel de la Comunidad ampliada, los efectos sobre las exportaciones latinoamericanas serían más limitadas, aunque no es fácil precisar en los hechos la eventual incidencia de los mecanismos de control de las importaciones.

Otro problema que atañe directamente a las relaciones comerciales de los países latinoamericanos con la Comunidad ampliada, se refiere a los futuros vínculos de ésta con los países y territorios que mantenían lazos especiales con el Reino Unido dentro del marco de las "preferencias imperiales" del Commonwealth. Debido a la gran diversidad que caracteriza a tales países, en cuanto a su actual grado de desarrollo y a sus diferentes posiciones en materia de comercio internacional, se vienen elaborando soluciones de distinto tipo que responden a los problemas específicos más urgentes que se presentan a algunos de aquellos países, con motivo del ingreso del Reino Unido a la CEE.

Así, del Grupo de países del Commonwealth que figura en la categoría de desarrollados (Canadá, Australia y Nueva Zelandia), solamente en el caso de Nueva Zelandia y en favor de dos de sus productos, el queso y la mantequilla²⁵ se decidió, luego de prolongadas y complejas negociaciones, aceptar medidas excepcionales, que constituyen una derogación de los principios de la política agrícola común. Los restantes productos agrícolas neozelandeses y los exportados por Canadá y Australia, deberán tributar en forma progresiva los derechos y gravámenes de importación previstos por las reglamentaciones comunitarias.

La Comunidad aceptó también un régimen especial en favor de las importaciones británicas de azúcar desde los países del Caribe miembros del Commonwealth, productores que gozan actualmente de un régimen preferencial en el mercado del Reino Unido. Este país podrá respetar

²⁵ Al término del período de "transición" seguirán importándose en el mercado británico en condiciones preferenciales, el 80% de los actuales volúmenes de mantequilla que le provee Nueva Zelandia y el 20% de los de quesos.

plenamente las obligaciones que para él derivan del "Sugar Agreement" hasta su vencimiento (1974); posteriormente la Comunidad ampliada tomará medidas para "salvaguardar los intereses de dichos países, cuyas economías dependen en una amplia medida de la exportación de productos básicos y en particular del azúcar". Los países del Caribe miembros de la Comunidad Británica no tienen seguridades absolutas en cuanto al volumen de azúcar que seguirá gozando de un acceso preferencial al mercado británico después de 1974; de ahí la preocupación que han manifestado ante la eventual expansión de la producción de azúcar de remolacha en la Comunidad ampliada gracias a la alta protección que le brinda el arancel externo común y el actual excedente de capacidad productora. En tales circunstancias los productores europeos presionarían a sus gobiernos para limitar al máximo posible cualquier régimen especial en favor de países no miembros. No se ha planteado, en cambio, régimen particular alguno en favor del banano, producto que constituye el rubro esencial de exportaciones para varios países del Caribe, como Jamaica, Granada, St. Vincent, Santa Lucía y Dominica, y que entra actualmente libre de obstáculos arancelarios y no arancelarios en el Reino Unido. La aplicación a dicho producto de la Tarifa Exterior Común —en la actualidad 20%— podría tener efectos muy serios para dichos países en este sector de sus exportaciones.

En otro orden de ideas, cabría referirse al caso de los países africanos miembros del Commonwealth, que se benefician en la actualidad de condiciones preferenciales de acceso en el mercado británico para gran variedad de productos primarios y semielaborados tropicales, consistentes en reducciones de los derechos arancelarios generales aplicados por el Reino Unido. Las importaciones más importantes que se efectúan en tales condiciones preferenciales son: café (Kenya, Uganda, Ghana, Nigeria); tabaco en bruto (Tanganyka); banano fresco (Ghana y Nigeria); maní (Nigeria, Zambia, Tanganyka y Uganda), y aceite de palma (Nigeria). Algunos de esos países (Kenya, Uganda y Tanganyka) como se ha visto en el punto anterior ya han concluido hace algunos años un acuerdo comercial preferencial con la Comunidad; sin embargo, las ventajas comerciales otorgadas por el Convenio de Arusha, que entró en vigor el 1 de enero de 1971, tienen un carácter más limitado que las concedidas a los países africanos miembros de la Convención de Yaoundé (por ejemplo, cuotas arancelarias para el café de Kenya). Por ello no se debe excluir la posibilidad de que, con motivo de la discusión de los arreglos especiales con los países africanos miembros del Commonwealth, los tres países del Convenio de Arusha

soliciten una ampliación de sus actuales preferencias.

De modo general se han manifestado en el seno de la Comunidad criterios en favor del establecimiento de un régimen preferencial similar al que establece la Convención de Yaoundé entre los países africanos del Commonwealth y la Comunidad ampliada. Sin embargo, el hecho de que algunos de los actuales gobiernos miembros hayan insistido en que la admisión de dichos países a un régimen de asociación no debiera perjudicar los intereses de los países africanos

ya asociados, podría conducir finalmente a un régimen preferencial intermedio, que signifique para los países africanos del Commonwealth obtener al nivel de la Comunidad ampliada beneficios comparables a los que gozan actualmente en el mercado inglés. En cualquier caso debería examinarse a fondo la posibilidad de que un nuevo y más amplio tratamiento preferencial para los productos africanos pueda provocar desplazamientos en las actuales corrientes de exportación de productos tropicales de América Latina al mercado europeo ampliado.

C. LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

1. En el campo comercial

Durante el período 1961-1965 a 1966-1969, las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos progresaron a un promedio de 4.1 por ciento al año, lo que representa una expansión menor que la registrada por las ventas latinoamericanas a otros grandes mercados desarrollados (CEE, 7.1 % y Japón, 13.6 %) y a la

propia región (17.5 %). Sólo mostraron un ritmo inferior las exportaciones a la AELI (3.2 %). (Véase el cuadro 7.) Después de experimentar casi un estancamiento en 1969 (aumento de apenas 0.7 %), las exportaciones de la región a los Estados Unidos crecieron un 8.3 % en 1970 (CEE, 13.0 % y Japón, 29.1 %), contra una expansión global del 9.2 % para todo destino.

Cuadro 7
COMERCIO DE AMÉRICA LATINA CON LOS ESTADOS UNIDOS
(En millones de dólares. Valores fob)

	1961-1965	En porcentaje del total	1966-1969	1968	1969	1970	En porcentaje del total	Tasas de aumento anual		
								1965-1969	1969	1970
<i>Exportaciones</i>										
Estados Unidos	3 382	34.3	3 958	4 070	4 100	4 440	30.1	4.1	0.7	8.3
CEE	1 976	20.0	2 458	2 310	2 770	3 130	21.2	7.1	19.9	13.0
Japón	418	4.2	630	615	790	1 020	6.9	13.6	28.5	29.1
AELI	1 035	10.5	1 148	1 133	1 250	1 300	8.8	3.2	10.3	4.0
Otros										
<i>Total</i>	<i>9 856</i>	<i>100.0</i>	<i>12 323</i>	<i>12 430</i>	<i>13 510</i>	<i>14 750</i>	<i>100.0</i>	<i>7.2</i>	<i>8.7</i>	<i>9.2</i>
<i>Importaciones</i>										
Estados Unidos	3 502	40.6	4 430	4 660	4 810	5 650	37.4	7.5	3.2	17.5
CEE	1 620	18.8	2 118	2 230	2 440	2 810	18.6	8.7	9.4	15.2
Japón	352	4.1	591	600	800	990	6.6	17.5	33.3	23.8
AELI	852	9.9	1 098	1 150	1 300	1 400	9.3	8.2	13.0	7.7
Otros										
<i>Total</i>	<i>8 636</i>	<i>100.0</i>	<i>11 615</i>	<i>12 160</i>	<i>13 290</i>	<i>15 109</i>	<i>100.0</i>	<i>9.7</i>	<i>9.3</i>	<i>13.7</i>
<i>Saldo</i>										
Estados Unidos	- 120	—	- 472	- 590	- 710	- 1 210	—	—	—	—
CEE	+ 356	—	+ 340	+ 80	+ 330	+ 320	—	—	—	—
Japón	+ 66	—	+ 39	+ 15	- 10	+ 30	—	—	—	—
AELI	+ 183	—	+ 50	- 17	- 50	- 100	—	—	—	—
Otros										
<i>Total</i>	<i>+1 220</i>	<i>—</i>	<i>+ 708</i>	<i>+ 270</i>	<i>+ 220</i>	<i>- 359</i>				

FUENTE: Naciones Unidas; *Monthly Bulletin of Statistics*, junio de 1963 a junio de 1971.

Cuadro 8

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES POR SECCIONES CUCI DESDE AMÉRICA LATINA^a

(Valores fob en millones de dólares)

Sec- ción CUCI	Productos	1961- 1965	Por- centaje	1966- 1969	Por- centaje	1968	Por- centaje	1969	Por- centaje	América Latina, ta- sas prome- dio anua- les de cre- cimiento 1966-1969 1961-1965
0 y 1	Alimentos, bebidas y ta- baco	1 568	46.5	1 830	46.2	1 960	48.2	1 870	45.6	3.5
2 y 4	Materias primas	514	15.2	515	13.0	440	10.8	560	13.7	0.1
3	Combustibles	872	25.8	988	25.0	990	24.3	1 020	24.9	2.9
	<i>Total productos básicos</i>	<i>2 954</i>	<i>87.5</i>	<i>3 333</i>	<i>84.2</i>	<i>3 390</i>	<i>83.3</i>	<i>3 450</i>	<i>84.2</i>	<i>2.7</i>
5	Productos químicos	51	1.5	66	1.7	62	1.5	54	1.3	6.0
6 y 8	Manufacturas diversas	345	10.2	505	12.8	560	13.8	500	12.2	9.0
7	Maquinaria y transporte	8	0.2	42	1.1	51	1.3	79	1.9	45.0
	<i>Total productos manu- facturados</i>	<i>404</i>	<i>11.9</i>	<i>613</i>	<i>15.5</i>	<i>673</i>	<i>16.6</i>	<i>633</i>	<i>15.4</i>	<i>9.9</i>
	<i>Importación de Améri- ca Latina^b</i>	<i>3 376</i>	<i>100.0</i>	<i>3 958</i>	<i>100.0</i>	<i>4 070</i>	<i>100.0</i>	<i>4 100</i>	<i>100.0</i>	<i>3.6</i>

FUENTE: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, marzo 1967-1971.^a Incluye Cuba.^b Incluye sección 9 CUCI.

La evolución anotada influyó en la participación relativa del mercado estadounidense en las exportaciones totales de la región, cuyo porcentaje bajó del 34.3 % en 1961-1965 al 30.1 % en 1970. La regresión es todavía más evidente si se toma la participación de América Latina en las importaciones totales de los Estados Unidos; la cifra correspondiente cayó del 28 % en 1970 al 21 % en 1960 y a sólo el 12 % en 1969. Este debilitamiento acentuado en las ventas latinoamericanas al mercado de los Estados Unidos se aprecia en forma evidente, si se tiene en cuenta que mientras dicho país aumentó sus importaciones totales entre 1960 y 1969 en un 140 %, las procedentes de América Latina crecieron apenas en 33 por ciento.

En el cuadro 8 se presentan las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos por grandes secciones de la CUCI. De su análisis se desprende la importancia estructural de los productos básicos, cuya participación ha fluctuado del 87.5 % en 1961-1965 al 84.2 % en 1969 (secciones 0 a 4). Los alimentos, bebidas y tabaco (secciones 0 y 1 de la CUCI) han mantenido la misma proporción de los totales (45.6 % en 1969 contra 46.5 % en 1961-1965). Las exportaciones de combustible han constituido el 25 %

desde el principio al final del período que se examina. En su conjunto, las exportaciones latinoamericanas de productos básicos al mercado estadounidense han crecido entre 1961-1965 y 1966-1969 al ritmo poco dinámico de 2.7 % anual.

La expansión de los productos manufacturados (sección 5 a 7 de la CUCI), ha sido mucho más rápida, alcanzando al 9.9 % en promedio anual durante el período decenal considerado, con una tasa del 45 % en maquinaria y equipos de transporte, renglón en el que las exportaciones eran insignificantes a comienzos del período. Sin embargo, la participación relativa de las manufacturas y semimanufacturas no evidencia mayor aumento, a pesar del dinamismo que se desprende de las cifras citadas, ya que representaron en 1969 el 15.4 % del total, contra el 11.9 % en 1961-1965. El cuadro 9 representa la evolución de las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos para un grupo de productos seleccionados. Sus cifras señalan un retroceso relativo y a veces absoluto para algunos productos (café, petróleo y derivados, etc.) y particularmente marcado en ciertas materias primas de uso industrial (cobre, plomo, hierro, lanas, etc.). Por consiguiente, la participación de algunos pro-

ductos latinoamericanos en las importaciones totales de los Estados Unidos, ha bajado entre 1961-1965 y 1966-1969, de 29.5 a 21.2 % en el caso del mineral de hierro, de 49.6 a 30.7 % en el petróleo, de 58.1 a 45.3 % en el cobre y de 40.4 a 36.1 % en el plomo. Durante el mismo lapso, se han mantenido o mejorado las exportaciones latinoamericanas de productos alimenticios, incluyendo los productos llamados tropicales (salvo el café).

El deterioro en la posición de América Latina como proveedor del mercado norteamericano responde de manera significativa a la transformación de la estructura del consumo y por ende de las importaciones de dicho país, que han ido concentrándose cada vez más en el sector de los productos industrializados. Un estudio²⁶ sobre el particular indica que el período 1961-1962 a 1966-1967 la diferencia entre el aumento en el total importado por los Estados Unidos (+ 66.9 por ciento) y el aumento en el valor importado por este mismo país desde América Latina (+ 18 %), puede atribuirse en una tercera parte al desplazamiento relativo de la región en productos que exportaba a los Estados Unidos hacia principios del período y en dos terceras partes al desplazamiento de la demanda de importaciones de los Estados Unidos hacia productos manufacturados que América Latina aún no lo provee. En otras palabras, la evolución desfavorable de las exportaciones latinoamericanas a su principal mercado cabe atribuirla tanto a la creciente competencia por parte de otros proveedores, o a la insuficiente expansión de capacidad productiva, como a falta de adaptación de su componente exportable a los cambios en la demanda de los Estados Unidos.

A tales factores estructurales corresponde también agregar los efectos de ciertas barreras proteccionistas vigentes en los Estados Unidos, que han contribuido a restringir la importación de algunos productos básicos procedentes de América Latina. Pese a que los Estados Unidos se han adherido en repetidas ocasiones a compromisos internacionales y regionales referidos al mejoramiento de las condiciones de intercambio con los países en desarrollo en general²⁷ o con los propios

²⁶ *Hacia una mayor participación latinoamericana en el mercado de los Estados Unidos* (CIES/1376 — mayo 12 de 1969).

²⁷ La eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias en favor de los productos de interés para los países en desarrollo y el mantenimiento del *statu quo* a favor de dichos países, figuran entre otros en los siguientes acuerdos: a) a nivel interamericano: "Protocolo de Buenos Aires" del 27 de febrero de 1967, y "Declaración de los Presidentes de América" de Punta del Este, del 14 de abril de 1967, b) al nivel mundial: Programa ministerial del GATT de 1963; Nueva Parte IV del GATT— Artículo XXXVII de 1965; Resoluciones A.II.1 y A.III.4 de la UNCTAD; etc.

países latinoamericanos, estos últimos no lograron mayores avances en cuanto a su efectivo cumplimiento y debieron seguir bregando contra los efectos de legislaciones norteamericanas restrictivas que en algunos casos empeoraron las condiciones de acceso para sus productos. A título ilustrativo cabe mencionar la ley azucarera de 1965 que estableció el aumento de la participación de los productores norteamericanos en el abastecimiento total del país.²⁸ El mismo carácter tiene la legislación adoptada en 1964 que fija cuotas a las importaciones de carnes, cuya aplicación depende en gran parte de decisiones administrativas y que hasta el momento se manejó a través de las restricciones voluntarias en los envíos del producto, obtenidas a partir de julio de 1970, de sus principales proveedores extranjeros. Para productos lácteos, Estados Unidos estableció en 1967 y 1968 cuotas que afectaron a las exportaciones de la Argentina y reforzó tales medidas en 1969 para ciertos tipos de queso. En el mismo orden de ideas, vale la pena mencionar las acciones norteamericanas orientadas a obtener del Brasil el aumento del gravamen aplicable a la materia prima utilizada para producir el café soluble que se exporte a los Estados Unidos, contrariando el principio de cooperar con los países en desarrollo por un aumento del grado de elaboración de sus productos básicos. En síntesis, cabe señalar que hacia mediados de 1970 estaban sometidas a cuotas de importación por los Estados Unidos las importaciones de los siguientes productos:²⁹ trigo y derivados (harina de trigo, sémola, trigo molido); algodón y desperdicios de algodón; mani; productos lácteos; azúcar; petróleo y productos de petróleo; manufacturas de algodón; café, carne fresca, refrigerada o congelada, y pescado fresco, refrigerado o congelado.

Algunas decisiones del Gobierno de los Estados Unidos parecieron tender al cumplimiento de los compromisos internacionales precedentemente citados, entre ellas cabe mencionar la suspensión de las cuotas de importación de minerales y concentrados de plomo y cinc a partir de octubre de 1965; la reducción en 1966 de los controles y derechos de importación sobre algunos productos oleaginosos y varios minerales; las ofertas referidas a la aplicación por este país del sistema general de preferencias,³⁰ y algunas concesiones aprobadas al término de la Rueda Kennedy, así como la creación de un me-

²⁸ Círculos del Congreso insisten en reforzar esa orientación, con motivo de la nueva ley azucarera.

²⁹ Véase CIES/CECON, *Leyes y reglamentaciones no arancelarias aplicadas por el Gobierno de los Estados Unidos*, junio de 1970.

³⁰ Recientemente el presidente Nixon anunció el próximo envío al Congreso del proyecto respectivo.

Cuadro 9
ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIÓN DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS DESDE AMÉRICA
LATINA Y DEL MUNDO ^a

(Valores fob en millones de dólares)

Grupos CUCI	Productos	1961-1965			1966-1970			1969			1970			América Latina; ta- sas pro- medio de creci- miento 1966-1970 1961-1965
		América Latina	Porcen- taje	Mun- do	América Latina	Porcen- taje	Mun- do	América Latina	Porcen- taje	Mun- do	América Latina	Porcen- taje	Mun- do	
011	Carnes frescas refrigera- das o congeladas	39.7	14.4	276.4	81.9	17.2	475.7	97.8	18.0	544.6	118.2	18.3	647.7	15.6
013	Carnes envasadas n.e. y preparados de carne	40.6	26.5	153.3	77.3	26.4	293.2	87.4	27.8	314.1	95.4	26.3	362.6	13.8
051	Frutas y nueces frescas	130.5	65.3	199.8	220.6	69.4	317.7	224.6	68.7	327.0	241.7	70.5	342.9	11.1
054	Legumbres frescas con- geladas o conservadas simplemente	32.1	49.9	64.3	90.0	75.3	119.5	104.5	77.5	134.8	142.2	80.1	177.6	22.0
061	Azúcar	265.7	49.7	534.7	385.3	57.7	668.1	401.5	58.6	685.6	445.1	56.9	782.0	7.7
071	Café	828.3	79.6	1 040.0	739.5	68.6	1 078.1	644.6	68.7	938.1	798.7	65.9	1 212.6	- 2.3
072	Cacao	50.1	32.2	155.4	75.1	40.4	185.7	92.3	45.6	202.4	89.2	36.0	248.0	8.5
262	Lana y otros pelos	61.5	23.6	260.6	39.1	21.4	183.0	26.3	17.0	154.6	25.2	21.7	116.3	- 8.7
281	Minerales de hierro	135.9	38.5	352.7	143.2	31.9	448.5	147.5	36.7	402.5	153.0	32.0	479.5	1.0
283	Minerales de metales co- munes no ferrosos	104.5	29.5	354.7	94.2	20.0	470.9	95.8	19.9	482.5	110.8	21.2	521.8	- 2.1
331	Petróleo crudo	547.4	49.6	1 104.7	496.0	37.6	1 319.8	471.6	32.6	1 445.1	444.6	30.7	1 449.2	- 2.0
332	Productos derivados del petróleo	358.1	50.3	711.5	474.6	44.9	1 058.2	444.5	39.9	1 114.8	567.2	42.9	1 320.9	5.8
682	Cobre	182.5	58.1	314.4	255.8	40.8	627.4	235.0	48.3	486.4	239.5	45.3	528.9	7.0
685	Plomo	21.5	40.4	53.2	30.5	38.6	79.1	30.0	40.9	73.4	26.8	36.1	74.2	7.2
	<i>Total muestra</i>	<i>2 798.4</i>	<i>50.2</i>	<i>5 575.5</i>	<i>3 203.2</i>	<i>43.7</i>	<i>7 325.0</i>	<i>3 103.4</i>	<i>42.5</i>	<i>7 305.7</i>	<i>3 498.1</i>	<i>42.3</i>	<i>8 264.1</i>	<i>2.7</i>
	<i>Total importación</i>	<i>3 496.4</i>	<i>19.9</i>	<i>17 572.6</i>	<i>4 216.4</i>	<i>13.1</i>	<i>32 299.0</i>	<i>4 213.6</i>	<i>11.7</i>	<i>36 051.8</i>	<i>4 779.2</i>	<i>12.0</i>	<i>39 963.2</i>	<i>3.8</i>
	<i>Porcentaje total mues- tra</i>	<i>80.0</i>		<i>31.7</i>	<i>76.0</i>		<i>22.7</i>	<i>73.7</i>		<i>20.3</i>	<i>73.2</i>		<i>20.7</i>	

FUENTE: Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics*, 1951-1970.
^a América Latina comprende las 20 repúblicas, incluyendo Cuba.

canismo de consulta y negociación en el marco interamericano.

Al examinar la evolución de las importaciones de América Latina desde los Estados Unidos también se observa una reducción de la importancia relativa de este país en el comercio de la región. Entre 1961-1965 y 1970, la participación de los productos estadounidenses en las importaciones latinoamericanas bajó del 40.6 al 37.4 % (véase nuevamente el cuadro 7). No obstante, las importaciones de América Latina desde los Estados Unidos crecieron entre 1961-1965 y 1966-1969 a un ritmo medio anual de 7.5 %, o sea, al doble del de sus exportaciones al mismo país. En el mismo período las compras efectuadas por América Latina en el mercado común europeo aumentaron el 8.7 %, las efectuadas en la AELI el 8.2 % y en Japón el 17 por ciento.

La disparidad entre la evolución de las exportaciones e importaciones latinoamericanas hacia los Estados Unidos, y desde ellos, se tradujo en un desequilibrio comercial acentuado en contra de la región en los últimos años. (Véase otra vez el cuadro 7.) Así, en el período 1966-1969 América Latina experimentó un déficit medio de 472 millones de dólares anuales, cuatro veces superior al registrado en el quinquenio 1961-1965. El desequilibrio comercial alcanzó en 1969 y 1970 considerable magnitud, con un déficit para América Latina de 710 y 1 210 millones de dólares, respectivamente. Esta evolución en las relaciones comerciales con los Estados Unidos se traduce en un déficit creciente, que debe ser compensado con excedentes que la región obtiene en su intercambio con otras áreas o países desarrollados.

2. En el campo financiero

En la Carta de Punta del Este (1961) que puso en marcha un programa de cooperación hemisférica, se expresa que para el logro de los objetivos fijados en la Alianza para el Progreso los países latinoamericanos debían obtener "suficiente ayuda financiera del exterior", y que la misma respondiera a una serie de condiciones, entre otras; a) monto mínimo de 20 000 millones de dólares, durante el decenio de 1960; b) flexibilidad en cuanto a plazos, amortización y modos de utilización; c) estar constituida en su mayor parte por fondos públicos, y d) ser otorgada como complemento al esfuerzo interno de los países receptores y en respuesta a planes concretos sobre reformas institucionales y para el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. Estados Unidos se comprometió expresamente a complementar los esfuerzos de los países participantes y declaró estar dispuesto

a destinar recursos de la naturaleza y en magnitud adecuada, en la forma de subvenciones o de préstamos en condiciones suficientemente flexibles. A lo largo del período 1961-1970 se advierten diversos hechos que en buena medida obstaculizaron o limitaron el cumplimiento de los compromisos asumidos. Así, se produjo una notable discrepancia entre el monto de las autorizaciones oficiales de financiamiento aprobadas en favor de América Latina y de los fondos puestos efectivamente a disposición de los países latinoamericanos (desembolsos) por parte de los organismos oficiales de los Estados Unidos (véase el cuadro 10). Entre 1961 y 1970, la asistencia financiera oficial norteamericana a América Latina alcanzó a 10 170 millones de dólares, incluyendo autorizaciones de crédito correspondientes a la AID, Eximbank, y la Tesorería, mientras que en el mismo lapso los préstamos desembolsados por dichas entidades ascendieron a 8 404 millones. Entre otras causas cabe atribuir esa insuficiente utilización de créditos a las condiciones acordadas, especialmente la exigencia de aportes de fondos de contrapartida por parte de los países beneficiarios, que en numerosas oportunidades no pudieron materializarse por problemas presupuestarios. Ciertas exigencias relacionadas con la aprobación y supervisión de la ejecución de los programas crearon también dificultades o retardaron la aplicación de los recursos. Por otra parte las modalidades de "atadura" de algunos créditos, vinculados a listas de productos cuyos precios en los Estados Unidos eran superiores a los prevalecientes en los mercados internacionales, afectaron o impidieron su utilización por los países latinoamericanos.

En segundo lugar, cabe señalar que entre 1961 y 1968 las autorizaciones oficiales de crédito en favor de América Latina totalizaron entre 800 y 1 400 millones de dólares anuales, nivel relativamente ajustado al compromiso adquirido por el gobierno norteamericano en Punta del Este. Dicho monto se redujo en 1969 y en 1970 a 650 millones de dólares anuales, ante la actitud restrictiva del senado norteamericano en el campo de la ayuda exterior. Dado que los problemas de la balanza de pagos de los Estados Unidos se agudizaron en 1971, derivando en una crisis monetaria internacional, no resuelta en toda su complejidad por el acuerdo logrado en Washington en diciembre de 1971, cabe prever una evolución aún más negativa en la política norteamericana de asistencia crediticia oficial exterior para 1972 y eventualmente años ulteriores.

En tercer término interesa poner de relieve la discrepancia considerable entre el nivel de los créditos desembolsados y las corrientes netas efectivas, después de cumplir los países latinoamericanos con el servicio de su deuda con los

Cuadro 10
AMÉRICA LATINA: FINANCIAMIENTO OFICIAL BILATERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS 1961-1970
(Años civiles. Millones de dólares)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total 1961-1970
Amortizaciones de financiamiento	1 403.1	838.8	897.0	1 450.5	950.5	1 072.3	1 140.8	1 114.6	676.6	625.9	10 170.1
AID ^a	451.2	517.5	603.5	1 006.9	533.5	744.9	556.0	645.3	507.5	394.0	5 960.3
Eximbank ^b	803.0	186.1	214.3	314.4	313.5	277.0	478.6	433.3	143.1	203.5	3 366.8
Tesorería ^c	147.0	125.0	60.0	96.3	69.8	12.5	75.0	4.8	0.0	0.0	590.4
Otros ^d	1.9	10.2	19.2	32.9	33.7	37.9	31.2	31.2	26.0	28.4	252.6
Desembolsos de préstamos y donaciones oficiales	997.0	656.1	761.2	650.2	886.6	946.5	856.5	966.4	848.1	835.4	8 404.1
AID	250.9	299.8	419.1	485.0	636.9	710.2	596.0	636.7	529.6	528.2	5 092.4
Eximbank	670.5	311.0	232.4	132.8	206.0	199.8	237.1	308.2	290.5	278.8	2 867.1
Tesorería	65.0	34.5	90.5	18.3	13.4	13.5	0.0	0.0	0.0	0.0	235.2
Otros	10.7	10.8	19.2	14.1	30.3	23.0	23.4	21.5	28.0	28.4	209.4
Flujos netos de financiamientos oficiales	612.7	504.0	478.0	340.2	639.1	636.5	554.5	687.9	584.4	556.9	5 601.9
AID	247.1	295.1	408.4	474.7	627.8	695.8	573.4	612.6	503.8	502.9	4 941.6
Eximbank	343.9	170.7	24.7	— 118.6	— 1.2	— 54.4	— 35.5	59.0	52.6	25.6	466.8
Tesorería	18.0	27.4	25.7	— 30.0	— 17.8	— 27.9	— 6.8	— 5.2	0.0	0.0	— 16.6
Otros	10.7	10.8	19.2	14.1	30.3	23.0	23.4	21.5	28.0	28.4	209.4

FUENTE: OEA/CIES, *Análisis de la evolución económica y social de América Latina desde comienzos de la Alianza para el Progreso*, CIES/1636/Con 1-3 (agosto de 1971).

^a Incluye préstamos que aparecen en la AID: "Status of loan agreements as of December 31, 1970", donaciones para la Alianza para el Progreso (Datos de años fiscales), préstamos y donaciones por concepto de alimentos para la paz (Datos de años fiscales).

^b Incluye préstamos de Eximbank pero no fondos de inversión garantizada (Eximbank, *Statement of loans and authorized credits 1961-1970*).

^c Préstamos a corto plazo para estabilización de balanza de pagos (US Treasury Department, *Treasury Bulletin 1961-1970*).

^d Incluye Cuerpo de Paz y Carretera Panamericana.

Estados Unidos (véase de nuevo el cuadro 10). En general el pago de estas obligaciones redujo en una tercera parte el monto de los recursos puestos a disposición de los países latinoamericanos, alcanzando esa disminución a casi la mitad en años excepcionales, como en 1964. Las corrientes netas normalmente representaron el 50 % de los préstamos aprobados.

En cuanto a las condiciones medias en que han sido concedidos los préstamos oficiales norteamericanos a América Latina, se observa que los tipos de interés han tendido a aumentar a lo largo del decenio pasado, siguiendo las tendencias del mercado financiero internacional, mientras que se han ido alargando los plazos de amortización y períodos de gracia. Los tipos de interés aplicados por la AID subieron de 1.9 % en 1961 al 3.0 % en 1970, y los del Eximbank de 5.5 al 6.0 %. Los créditos oficiales norteamericanos no se han encarecido tanto como la asistencia financiera otorgada a América Latina por los organismos internacionales. Así los intereses de los préstamos ordinarios del BID subieron del 5.8 al 8.2 % entre 1961 y 1970, y los del BIRF de 5.8 al 7.0 por ciento.

Con respecto a la práctica de "créditos atados", aplicada de manera particularmente desfavorable en las operaciones de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos, el gobierno de este país, recogiendo las constantes reclamaciones y críticas de los países latinoamericanos y luego de una etapa de "endurecimiento" —que llegó incluso hasta el establecimiento del criterio de la "adicionalidad"— acogió parcialmente dichos planteamientos. Entre otros resultados negativos de la política de créditos "atados" se estima que los países de la región pagaron por los productos norteamericanos sobrepagos de alrededor de un 30 % en promedio, en relación con los que hubiera sido posible obtener en otros mercados proveedores.

La marcada reducción en la asistencia oficial norteamericana a América Latina en los tres últimos años, comenzó con la reducción de préstamos bilaterales y se extendió luego a los aportes al BID, ante la negativa del Congreso de autorizar en 1970 los recursos adicionales solicitados por el Ejecutivo.

Tampoco ha podido Estados Unidos cumplir en el plano mundial con las recomendaciones aprobadas en la UNCTAD ni con las metas definidas por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En efecto, las transferencias netas de recursos —oficiales y privadas— en favor de todos los países en desarrollo, se han mantenido cada vez más alejadas de la meta del 1 % al bajar del 0.7 % del producto nacional bruto norteamericano en 1967, al 0.6 % en

1968 y a sólo el 0.49 % en 1969.³¹ La reducción de la asistencia oficial norteamericana a América Latina no se manifiesta en las corrientes efectivas hacia la región. En el cuadro 10 se advierte que los desembolsos brutos correspondientes a financiamientos bilaterales se mantienen en 1969 y 1970 alrededor del promedio del decenio y que los desembolsos de créditos del BID, originados en buena parte en recursos aportados por los Estados Unidos, muestran en los dos años aumentos apreciables, incluso superiores al promedio del decenio. El análisis de las corrientes netas muestra una evolución similar, a causa de una utilización más rápida de los créditos aprobados en años anteriores. Sin embargo, tomando en cuenta la disminución importante de las autorizaciones oficiales de crédito durante 1969-1970 cabe esperar para un futuro próximo —a menos que se invierta la tendencia de autorizaciones— una contracción creciente del volumen de los desembolsos brutos de entidades oficiales norteamericanas en favor de América Latina. Las consecuencias serán aún más notables al nivel de las corrientes netas, dada la carga creciente que significarán los pagos para el servicio de la deuda contraída en el decenio anterior.

Varios acontecimientos han puesto de relieve la incertidumbre que caracteriza el futuro de la asistencia oficial de los Estados Unidos y la tendencia de su gobierno a restringir ciertos compromisos para resolver los propios problemas en el sector externo. Así, la reducción del 10 % de la ayuda exterior, decidida en agosto de 1971 como una de las medidas para corregir el tremendo déficit de la balanza de pagos norteamericana, reducción dejada sin efecto posteriormente para América Latina, señala un nuevo retroceso en la decreciente participación de los Estados Unidos en la asistencia financiera al desarrollo. El Senado, que en los últimos años había recortado en forma sistemática los montos propuestos por el Ejecutivo, rechazó el último proyecto de ley presentado en la materia,³² estimándose que para revisar esta decisión había que recortar radicalmente los montos asignados. Entretanto, para no interrumpir totalmente el programa de asistencia exterior, el Ejecutivo norteamericano está acudiendo a prórrogas provisionales de los créditos aprobados en el ejercicio fiscal anterior.

Las perspectivas expuestas preocupan a los países de la región, ya que los Estados Unidos siguen siendo, con mucho, la principal fuente de

³¹ CAD, *Assistance to Development — Annual Reviews*.

³² En noviembre de 1971 el senado norteamericano rechazó en su totalidad el proyecto sobre asignaciones de fondos al exterior presentado por el Presidente Nixon.

recursos externos para los países latinoamericanos y consideran que la aceleración del proceso de desarrollo para la mayoría de ellos continuará estando asociada en el próximo decenio al volumen y condiciones que brinde la asistencia financiera externa, especialmente de origen norteamericano. Una característica importante que podría mejorar en el futuro los efectos de la ayuda norteamericana a América Latina, consistiría en una programación a largo plazo, que permita a la región conocer con anticipación la magnitud de tales aportes. Esa orientación se vería facilitada si se intensificara la tendencia de canalizar una parte creciente de la asistencia oficial de los Estados Unidos por canales multilaterales y, en especial, por conducto del BID.

Las condiciones de la ayuda también mejorarían si se completara el proceso de "desatadura" de los créditos iniciado en 1969, "tanto por el efecto favorable directo que ello tendría para los países receptores como por el estímulo que ejercería hacia una mayor participación en esquemas multilaterales."³³ La mayor canalización de recursos a través de instituciones internacionales debería, finalmente, ser acompañada de una multilateralización creciente del proceso de decisiones para el otorgamiento de la asistencia financiera, aspecto en el que los países latinoamericanos vienen insistiendo, particularmente en el seno del BID.

3. La cooperación en el marco interamericano

Frente al progresivo debilitamiento de la cooperación hemisférica establecida en la Alianza para el Progreso y al deterioro de sus relaciones comerciales y financieras con los Estados Unidos, los países latinoamericanos adoptaron, en mayo de 1969, el Consenso de Viña del Mar, documento que significó replantear en términos amplios el marco de las relaciones recíprocas y la acción interamericana en materia de comercio, financiamiento y asistencia técnica.

En materia de comercio el Consenso propone la creación de mecanismos operativos para asegurar el cumplimiento efectivo de los compromisos de *statu quo* y para la eliminación de obstáculos arancelarios y no arancelarios, que afectan la colocación de productos de especial interés para los países latinoamericanos en el mercado de los Estados Unidos; la realización de una rueda de negociaciones especiales sobre productos básicos en el GATT; la pronta conclusión de acuerdos internacionales sobre productos determinados, como

³³ OEA/CIES *Análisis de la evolución económica y social de América Latina desde comienzos de la Alianza para el Progreso*, CIES/1636 Con 1-3 (agosto de 1971).

cacao y grasas vegetales; la rápida puesta en vigor del sistema general de preferencias; el establecimiento de pautas concretas sobre aplicación de cláusulas de escape; y el reforzamiento de los mecanismos nacionales y regionales de promoción de las exportaciones. En el campo de la cooperación financiera se insistía, entre otros aspectos, en la necesidad de que la asistencia represente una transferencia real de recursos, que se otorgue de acuerdo con las políticas y planes de desarrollo de los países receptores, que se eliminen totalmente las "ataduras" de los préstamos, y que se refuerce la asistencia de carácter multilateral.

El gobierno norteamericano respondió en forma bastante positiva al planteamiento colectivo latinoamericano, proponiendo un nuevo tipo de asociación basado en "un diálogo abierto y en relaciones más equilibradas entre las dos regiones".³⁴ Como decisiones concretas anunció: la desatadura, a contar del 1º de noviembre de 1969, de los préstamos de la AID con relación a compras en América Latina; el reexamen de "todas las demás condiciones y restricciones onerosas que afectan a los préstamos de los Estados Unidos, con el objeto de modificarlas o eliminarlas"; la realización de un "vigoroso esfuerzo para reducir las barreras no arancelarias a productos de interés especial para los países latinoamericanos y otros países en desarrollo"; apoyo decidido al sistema general de preferencias; mayor asistencia técnica y financiera en favor de la promoción de las exportaciones latinoamericanas, y el establecimiento, dentro del sistema interamericano, de procedimientos regulares para celebrar consultas previas sobre todo asunto relacionado con el intercambio comercial.

Con relación al mecanismo sobre problemas comerciales, se creó una Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON)³⁵ con las siguientes funciones: a) celebrar consultas cuando un Estado miembro del Sistema considere que Estados Unidos ha violado los compromisos internacionales de *statu quo*; b) revisar las restricciones norteamericanas impuestas a partir de 1963 que afecten desfavorablemente la importación de productos latinoamericanos, con miras a lograr soluciones satisfactorias; c) establecer consultas entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, antes de que el primero adopte medidas que puedan afectar adversamente las importaciones desde América Latina, y d) identificar las restricciones arancelarias y no arancelarias que dificulten e impidan el acceso de productos primarios y manufacturados latinoamericanos en el mercado de los Estados Unidos a fin de considerar recomendaciones para su elimina-

³⁴ Discurso del Presidente Nixon ante la AIP el 31 de agosto de 1969.

³⁵ Resolución REM 1/70 (Caracas).

ción progresiva. En su primera reunión, el CECON creó un Grupo *ad hoc* de comercio sobre barreras arancelarias y no arancelarias, encargado de identificar las barreras de este tipo para productos de interés basado en una lista consolidada presentada por los países de la región y de someter al CECON propuestas para su supresión. Hasta el momento el Grupo *ad hoc* ha avanzado en la definición de obstáculos, pero no ha pasado a la etapa de elaborar propuestas para su remoción.³⁶ En buena medida cabe atribuir la falta de resultados concretos en el CECON a las limitaciones impuestas al Ejecutivo norteamericano por su propia legislación interna que no le permite cumplir con algunos de los compromisos comerciales asumidos.³⁷

En el Consenso de Viña del Mar los países latinoamericanos plantearon a los Estados Unidos el constante encarecimiento de los tipos de interés de los préstamos externos y la necesidad de adoptar medidas para aliviar el peso creciente del servicio de tales préstamos, refiriéndose en particular a la eventual creación de un fondo de nivelación de los intereses. A pesar de las recomendaciones en el mismo sentido contenidas en el informe Rockefeller, el gobierno norteamericano no ha adoptado disposición alguna para contrarrestar los efectos de las alzas de intereses ni tomó posición acerca del fondo para la nivelación de intereses. Por el contrario, cabe temer que, ante recientes tendencias hacia la reducción de ciertos tipos de intereses en algunos mercados financieros, se posponga por ahora la consideración del problema, de particular importancia para América Latina, incluso por el desfavorable tratamiento que recibe la región frente a otras áreas en desarrollo.

Con miras a satisfacer una de las principales reivindicaciones presentadas por América Latina, el Gobierno de los Estados Unidos adoptó en

³⁶ En la reunión celebrada por la Comisión Especial del CIES en marzo de 1971 (Punta del Este), se confirmó y renovó el mandato del Grupo *ad hoc* sobre comercio y se reconoció su acción positiva "en el examen sistemático, técnico y objetivo de los problemas arancelarios y no arancelarios que obstaculizan la expansión de las exportaciones latinoamericanas hacia el mercado de los Estados Unidos", expresándose que hasta ese momento no había sido posible "alcanzar acuerdos sobre puntos referentes a barreras arancelarias y no arancelarias..."

³⁷ A pesar de haber solicitado en noviembre de 1969, la autorización legal para llevar a cabo ciertas negociaciones comerciales de alcance limitado, el Presidente de los Estados Unidos quedó sin poderes a ese respecto durante 1970 y 1971. La discusión en el Senado del *Trade Bill 1969*, que representaba la continuación de la política comercial norteamericana de los últimos decenios, coincidió con serias manifestaciones de tendencias proteccionistas en el Parlamento y en la opinión pública, especialmente ante el empeoramiento de la balanza de pagos norteamericana.

el mes de noviembre de 1969 una serie de directivas, instituyendo un cierto grado de "desvinculación" para los préstamos concedidos a la región. Así, los créditos otorgados por la AID desde el 31 de octubre de 1969, pueden utilizarse para efectuar pagos en los Estados Unidos y en cualquier país latinoamericano, excepto Cuba, siempre que se cumplan determinados requisitos de origen y que los bienes³⁸ y los servicios afectos sirvan, obviamente, al desarrollo de los países receptores y figuren en listas específicas. Al respecto, cabe destacar la renuncia al requisito de la "adicionalidad" ya mencionada y la decisión de que los propios países latinoamericanos puedan participar en la elaboración de las listas de productos susceptibles de acogerse a este régimen, e incluso elaborarse una lista positiva común para la región. El gobierno estadounidense se declaró, asimismo, dispuesto a estudiar medidas adecuadas para satisfacer otros pedidos latinoamericanos, en cuanto a la fecha de aplicación de la desvinculación de la ayuda, la conversión de dólares estadounidenses a monedas nacionales para el financiamiento de gastos locales, la participación de bancos nacionales o regionales latinoamericanos en las operaciones relacionadas con estos créditos, los criterios de selección, el establecimiento de un margen de preferencia del 25 por ciento sobre el valor *cif* en favor de los productos y servicios nacionales o regionales, la suspensión de la exigencia del transporte en barcos de bandera norteamericana, y el reemplazo de la lista positiva por una negativa que refleje la política de importación de cada país.³⁹

Al respecto, el gobierno norteamericano aceptó extender la desvinculación a todos o algunos de los préstamos concedidos, independientemente de su fecha de aprobación, a opción de los gobiernos interesados y siempre que se trate de bienes y servicios cuyo proceso de adquisición aún no se haya iniciado. También autorizó la venta directa de dólares para financiar los gastos locales de los proyectos financiados por la AID, y modificó la regla de origen en la forma ya indicada. No se lograron avances en los restantes aspectos mencionados en el párrafo anterior.

Por otro lado, y para contribuir a fortalecer los mercados nacionales y regionales de capital de América Latina y facilitar el acceso de los

³⁸ En un principio se previó que por lo menos el 90 % del valor del producto elegible debería ser de origen "nativo", porcentaje reducido posteriormente a insistencia de América Latina al 50 %. En el contexto de las nuevas normas este 50 % podrá estar integrado, por ejemplo, por un 20 % del valor producido en los Estados Unidos, 20 % en un país latinoamericano y 10 % en cualquier otro país latinoamericano.

³⁹ Los Estados Unidos apoyarán también una posible desvinculación multilateral de la ayuda bilateral en el marco de la OCDE.

países latinoamericanos a los mercados internacionales de capital, los Estados Unidos anunciaron su aporte de hasta 5 millones de dólares, como fondo especial para financiar estudios de los mercados financieros, prestación de asistencia técnica sobre la ampliación y funcionamiento de mercados nacionales y regionales, ayuda para el establecimiento de fondos de suscripción

(*underwriting*) y apoyo a la empresa privada nacional con créditos a mediano y largo plazo destinados a fortalecer su capacidad de competencia. También ofreció donar una suma de 15 millones de dólares para financiar la preparación de proyectos de desarrollo en América Latina o de preinversión e inversión financieras total o parcialmente con créditos externos.

D. LAS RELACIONES CON JAPÓN

1. Aspectos generales y evolución reciente

El comercio entre América Latina y el Japón se ha intensificado rápidamente en el último decenio. Las exportaciones latinoamericanas se elevaron de 239 millones de dólares (valor *fob*) en 1960 a 1 020 millones en 1970, lo cual significa una tasa acumulativa anual del 15.6 %. A pesar de que dicho incremento relativo resulta mayor que el correspondiente a las exportaciones de la región hacia otros países o áreas, la participación de América Latina en el total de las importaciones japonesas se redujo, en el mismo período, del 8 al 6.2 %, de donde se infiere que no se aprovechó en toda su intensidad el dinamismo de las compras del Japón en el mercado internacional. Por su parte, las importaciones latinoamericanas desde el Japón aumentaron de 277 a 990 millones de dólares (valores *fob*) en el último decenio, destacándose el hecho

de que, mientras Japón aumentó su participación en el mercado latinoamericano del 3.5 al 6.6 %, en el mismo período América Latina disminuyó su proporción en las exportaciones japonesas del 6.8 al 5.1 %. (Véase el cuadro 11.)

Como hechos salientes de esta evolución cabe tener en cuenta:

i) Que las exportaciones latinoamericanas al Japón se concentraron en un limitado número de productos de los que este país pasó a constituirse en algunos casos en el principal cliente, especialmente materias primas, combustibles y algunos productos agrícolas tropicales;⁴⁰

ii) Que, por la misma causa, el incremento mayor de las exportaciones latinoamericanas a

⁴⁰ Entre otros; minerales de hierro, metales no ferrosos, harina de pescado y forrajes para ganado (maíz y sorgo), fibras textiles (lana y algodón), banano, café, cacao, azúcar y semillas y tortas oleaginosas.

Cuadro 11

JAPÓN: COMERCIO EXTERIOR, 1961-1970

(Valores *fob* en millones de dólares)

	Exportación					Importación				
	Prome- dio 1961- 1965	Prome- dio 1966- 1970	1968	1969	1970	Prome- dio 1961- 1965	Prome- dio 1966- 1970	1968	1969	1970
<i>Total</i>	5 946	13 700	12 970	15 990	19 320	5 772	11 398	10 870	12 490	15 670
Estados Unidos	1 676	4 246	4 130	5 020	6 020	1 878	3 204	2 930	3 460	4 610
Canadá	149	383	345	480	560	265	565	560	580	790
Europa	788	1 880	1 670	2 070	2 920	600	1 196	1 110	1 340	1 710
CEE	334	822	690	970	1 300	343	672	640	740	990
EFTA	340	760	760	720	1 060	239	470	425	550	650
Sud África, Australia, Nueva Zelandia	318	726	655	840	1 070	603	1 197	1 165	1 370	1 625
América Latina	352	671	600	800	990	416	708	610	790	1 020
África (excepto Sud América)	429	790	750	860	1 070	125	406	360	520	620
Medio Oriente	197	443	460	550	540	609	1 602	1 650	1 730	2 080
Asia	1 686	3 698	3 610	4 450	4 870	956	1 748	1 680	1 920	2 370
Países socialistas	287	704	585	765	1 045	277	683	695	680	765

FUENTE: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.

este mercado quedó circunscrito a un número reducido de países, entre los que se destacan Chile, Perú, Brasil, Venezuela, Ecuador, México, los países centroamericanos y la Argentina;

iii) Que el balance comercial de América Latina con Japón ha sido favorable en su conjunto. Chile, Perú y Ecuador mantienen saldos ampliamente favorables; la Argentina, México, Brasil y el MCCA situaciones equilibradas; en tanto que Colombia, Venezuela, Bolivia y algunos países del Caribe muestran un déficit comercial crónico con Japón; y

iv) Que las exportaciones japonesas a la región aumentaron fuertemente en el sector de los bienes de capital, maquinaria, equipos de transporte y diversos productos intermedios, entre los que sobresalen los materiales siderúrgicos, las fibras sintéticas y los productos químicos. Dicha circunstancia, unida al tipo de productos exportados por América Latina, determinan una estructura de intercambio tradicional y desfavorable para la región que es conveniente modificar.

El extraordinario surgimiento económico del Japón en el último decenio, con una tasa anual de crecimiento del PNB del 13.6 % entre 1961 y 1965 y del 17.2 % para el período 1966-1970,⁴¹ facilitó su incorporación acelerada al comercio internacional,⁴² que se materializó con la presencia destacada de este país en la Rueda Kennedy del GATT. De mantenerse la tendencia de crecimiento de la economía de Japón, aun a tasas inferiores a las del último decenio, existirán amplias perspectivas para la colocación de productos latinoamericanos en dicho mercado, dadas la alta elasticidad que presenta la tasa consumo-importación en el sector de los productos alimenticios, materias primas y combustibles, y las posibilidades adicionales para manufacturas y semimanufacturas que podrían derivarse de la puesta en vigor del sistema de preferencias generalizadas.

Las posibilidades del mercado latinoamericano para las exportaciones japonesas dependen fundamentalmente de la situación global y bilateral de pagos de la región, de la política de financiamiento externo que siga dicho país y del proceso de transferencia de recursos y de tecnologías que se efectúe, ya en forma directa o a través de una ampliación y diversificación de las áreas de inversión japonesa en América Latina.

⁴¹ Más del doble de la tasa media de crecimiento del conjunto de los países industrializados.

⁴² Japón se convirtió en 1970, con importaciones de materias primas y combustibles por 7 959 millones de dólares, en el principal mercado del mundo para este sector, frente a Estados Unidos (6 193 millones), Alemania (5 375) y el Reino Unido (4 928).

2. La política comercial del Japón

A pesar del extraordinario crecimiento de su comercio de exportación, Japón ha seguido practicando —especialmente hasta la Rueda Kennedy— una política comercial fuertemente restrictiva caracterizada por elevados niveles arancelarios y la existencia de numerosas restricciones cuantitativas. Luego de la última negociación en el GATT, cuyos resultados fueron anticipados en casi ocho meses,⁴³ se mantienen diversas restricciones cuantitativas para productos cuya exportación interesa a América Latina.⁴⁴ A principios de 1971 comenzó a advertirse un cambio en la política comercial japonesa, atribuible en buena medida a la necesidad de evitar la acumulación excesiva de divisas, como consecuencia del fuerte superávit de la balanza comercial, y a los esfuerzos por frenar un proceso inflacionario (que se estima podría conspirar contra el dinamismo del crecimiento de la economía japonesa). Entre otros hechos, caracterizan este cambio de orientación:

i) La ya mencionada aplicación anticipada de las concesiones arancelarias en el GATT;⁴⁵

ii) La puesta en vigencia del esquema de preferencias generalizadas en favor de los países en desarrollo a partir de agosto de 1971;

iii) La reducción de 120 a 40 productos del número de restricciones cuantitativas residuales y la ampliación de las cuotas para aquellos productos que permanecen sujetos a restricciones; y

iv) La reducción unilateral de derechos arancelarios para diversos productos, particularmente bienes de consumo, y la eliminación gradual del sistema de cuota automática de importación (restaban 47 productos a junio de 1971).

No obstante haber mejorado considerablemente en los últimos años las condiciones de acceso al mercado japonés, se mantienen diversas restricciones que limitan las posibilidades para la colocación de productos de interés para América Latina afectados por elevados niveles arancelarios, especialmente en productos agrícolas y alimentos elaborados que no han obtenido mejoras sustanciales en el GATT ni han sido incluidos en el sistema general de preferencias; mecanismos de estabilización de precios que absorben cualquier reducción por bajas del mercado internacional o efectos monetarios (carne, soja,

⁴³ Las reducciones arancelarias pactadas fueron puestas en vigor en abril de 1971.

⁴⁴ Incluye harinas de carne o de pescado, tortas oleaginosas, animales en pie, etc.

⁴⁵ Véase el cuadro con gravámenes y restricciones no arancelarias que aplica el Japón a productos de interés para América Latina en *Estudio Económico de América Latina*, 1970, E/CN.12/868/Rev.1.

azúcar, etc.) o sujetos a comercio estatal (trigo y arroz), limitación de las cuotas de importación remanentes a un porcentaje sobre el consumo interno (3 %) que se considera sumamente bajo y cuota preferencial demasiado restringida que limita los beneficios esperados del sistema de preferencias.⁴⁶ Por otra parte, es dable observar que las reducciones arancelarias puestas en vigor por el Japón en el GATT, en forma unilateral o en el esquema de preferencias, han venido a ampliar, en muchos casos, el margen de protección aduanera para algunos productos transformados,⁴⁷ en contradicción con las reivindicaciones que en este aspecto vienen planteando los países en desarrollo.

3. Campos de cooperación

La intensificación de las relaciones entre América Latina y Japón depende básicamente de las posibilidades de incrementar y diversificar el comercio recíproco, así como de la futura orientación de la cooperación japonesa en materia financiera y de asistencia técnica. La expansión del intercambio debería apoyarse en líneas concretas de acción, que faciliten una apertura más amplia del mercado japonés para los productos primarios y elaborados latinoamericanos, comenzando por:

i) La reducción de los elevados derechos que se mantienen para productos no incluidos en el sistema de preferencias. A título de ejemplo cabe mencionar: carne vacuna con 20 %; banano, 40 o 60 % según período; café tostado 35 %; azúcar 15 a 20 centavos de dólar por kg, etc.;

ii) La eliminación de las restricciones cuantitativas para los productos cuya importación interesa a América Latina⁴⁸ o al menos suprimirlas cuando ellos provengan de países en desarrollo;

iii) Reducción de la protección injustificada para productos de mayor grado de elaboración, en forma unilateral o en el marco del esquema general de preferencias, comenzando por aquellos en los que se produjo el proceso inverso en los últimos años;

iv) Contribuir a la solución de algunos problemas operativos que dificultan el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, especialmente para algunos países de la región, en materia de transporte, canales de comercialización,

⁴⁶ Importación del año base correspondiente a los países en desarrollo más 10 % de la registrada para los demás países.

⁴⁷ Café soluble, aceites comestibles, metales trabajados.

⁴⁸ Alimentos preparados, productos lácteos, ciertos productos de la pesca, jugos de frutas, etc.

conocimiento del mercado japonés, fletes proporcionales y mejoramiento de los servicios y equipos portuarios;

v) Apoyo a los esfuerzos de exportación que efectúan los países latinoamericanos, mediante una asistencia técnica que permita aprovechar la experiencia japonesa en este campo, la eventual colaboración de empresas de comercialización (*trading companies*) y la creación de centros para la importación y promoción de productos latinoamericanos en el mercado japonés, y

vi) Flexibilización del mecanismo de preferencias arancelarias (incorporación de productos excluidos, ampliación de los márgenes de acceso, franquicia arancelaria total, etc.), evitando la interrupción de nuevas corrientes comerciales que se inicien alentadas por este sistema.⁴⁹

La cooperación en materia de financiamiento y asistencia técnica podría intensificarse tanto en el campo de la infraestructura económica, especialmente para los países menos avanzados de la región, cuanto en favor del desarrollo de producciones exportables al nivel nacional o multinacional.

La asistencia financiera japonesa a América Latina fue sumamente limitada. En 1970 alcanzó 169 millones de dólares, contra un total de 1 824 millones para el conjunto de los países en desarrollo, cuya mayor proporción correspondió a los países asiáticos. (Véase el cuadro 12.) El financiamiento se caracterizó por una baja proporción de la asistencia oficial y un alto porcentaje de créditos de proveedores a mediano y largo plazo, aplicables a la adquisición de bienes de capital y equipos, por cuya razón su costo ha sido más oneroso y sus plazos medios de amortización y de gracia más cortos que para el conjunto de los países desarrollados. Cabe esperar que la futura corriente de recursos financieros del Japón hacia América Latina llegue a niveles y condiciones compatibles con el desarrollo de las relaciones comerciales recíprocas, que se elimine la vinculación de la ayuda y mejore sus condiciones de otorgamiento, y que una asistencia oficial aumentada se canalice en proporción creciente hacia los organismos regionales y subregionales de financiamiento.

La participación japonesa en el terreno industrial debe tomar en cuenta tanto las necesidades particulares de los diferentes países latinoamericanos, como los sectores en que la industria nipona puede proporcionar una mayor contribución tecnológica, directa o asociada a aportes financieros o a inversiones de capital privado. Entre otros sectores cabría destacar el notable

⁴⁹ Para la importación de diversos productos (calzado, algunos textiles, etc.) las cuotas se agotaron a poco de ponerse en vigencia el sistema.

Cuadro 12

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA ASISTENCIA EXTERNA DEL JAPÓN

(Millones de dólares)

	Total	América Latina		Asia ^b	África	
		Total	América del Sur			América Central
Asistencia bilateral	1 149.1 (1 516.0) ^a	77.3 (169.4)	67.0	10.3	957.4 (1 182.7)	56.1 (29.5)
Asistencia gubernamental	705.4 (864.1)	29.3	23.9	5.3	603.6	15.0
Asistencia oficial para el desarrollo	339.7 (371.5)	- 13.4 (- 15.0)	-13.6	0.5	345.4 (377.8)	4.1 (8.4)
Donaciones	123.4 (121.2)	1.6	1.1	0.5	118.2	2.7
Asistencia técnica	19.0 (21.6)	1.6 (1.5)	ND	ND	13.8 (16.1)	2.7 (2.7)
Préstamos directos	(216.2) (250.3)	- 14.8	-14.8	-	227.2	1.4
Otras asistencias oficiales	(365.8) (492.6)	42.2	37.6	4.9	258.1	10.9
Inversión directa y préstamos	55.9 (143.1)	9.1	9.2	0.1	35.1	3.5
Crédito de exportación	309.9 (349.5)	33.3	28.4	4.9	223.0	7.4
Asistencia al nivel privado	443.7 (654.8)	48.0	43.1	4.9	353.8	41.9
Donación	- (2.9)	-	-	-	-	-
Crédito de exportación	299.6 (386.9)	14.0	16.9	- 2.9	249.7	13.3
Inversión directa	144.1 (265.0)	34.0	26.2	7.8	104.1	27.9
Asistencia multilateral						
Contribución del Japón a los organismos internacionales (asistencia oficial)	95.9 (86.5)					
Préstamos oficiales a los organismos internacionales	10.0 (201.0)					
Préstamos privados a los organismos internacionales	8.0 (17.5)					
Total global	1 263.1 (1 824.0)					
Producto nacional bruto	1 658.900 (1 961.600)					
Asistencia comparada con PNB	0.76 (0.93)					
Total de crédito de exportación	609.5 (736.5)	47.3	45.3	2.0	472.7	20.7
Total de inversión directa	199.9 (488.1)	43.1	35.4	7.7	139.2	33.4

FUENTE: Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI): *Libro blanco sobre asistencia económica, 1970*. MITI Information Service; *Statistical Data relating to economic cooperation*, octubre de 1971.

^a Cifras entre paréntesis son de 1970.

^b Incluye Oriente Medio.

avance logrado por Japón a nivel mundial en materia electrónica, de astilleros, telecomunicaciones, industrias de precisión, textiles etc.

La inversión privada japonesa en América Latina ha venido aumentando fuertemente en los últimos años, estimándose en más de 500 millo-

Cuadro 13

JAPÓN: INVERSIÓN EN EL EXTERIOR POR SECTORES Y ÁREAS, 1951-1969 ^a

(Millones de dólares)

	Total		Áreas no industriales		América Latina ^b	
	1951-1969	1969	1951-1969	1969	1951-1969	1969
Agricultura, silvicultura, pesca, minería, etc.	1 137.3	321.7	874.4	267.3	102.2	43.1
Minería	891.8	297.3	768.0	247.0	82.6	38.2
Madera, pulpa, etc.	133.5	3.3	8.3	1.0	—	—
Industria manufacturera	542.9	128.3	500.1	121.1	242.5	21.5
Textil	139.9	34.0	136.0	34.0	50.1	5.0
Química	34.2	6.3	22.8	5.9	5.6	0.5
Metales	128.8	38.2	128.0	37.8	63.8	0.8
Maquinaria no eléctrica	51.6	9.4	46.7	8.6	37.4	6.7
Maquinaria eléctrica	49.0	22.0	48.2	21.6	13.6	3.3
Equipo de transporte	99.7	11.4	81.6	6.4	67.5	4.5
Otros	39.7	6.9	36.8	6.8	4.5	0.7
Comercio, banca y otros	1 002.7	217.6	285.1	55.7	167.8	35.7
<i>Total</i>	<i>2 682.9</i>	<i>667.6</i>	<i>1 659.6</i>	<i>444.8</i>	<i>512.6</i>	<i>100.5</i>

FUENTE: Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI), *Estado actual y problemas de la cooperación económica, 1970*, Tokio 1970.^a Inversiones aprobadas por años fiscales.^b Incluye territorios no independientes en el Caribe.

nes de dólares para el período de posguerra (véase el cuadro 13). El 47.3 % se concentró en la industria manufacturera y cerca de un 20 % en la minería. En cuanto a países receptores, alrededor de un 70 % de dicha inversión

se canalizó al Brasil, un 20 % a Chile y el Perú y el 10 % restante hacia la Argentina y México, vale decir casi exclusivamente hacia los países que pueden considerarse más avanzados de la región.

RECURSOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO

1. *El conjunto de las entradas de recursos públicos y privados*

Entre las recomendaciones sobre cooperación financiera internacional aprobadas por la primera UNCTAD, la contenida en el anexo A.IV.2 establece que cada país desarrollado debe esforzarse por proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo en una cantidad mínima neta aproximada al 1 % de su ingreso nacional, meta que con posterioridad se refirió al producto nacional bruto. Esta recomendación fue ratificada en 1965 por los países desarrollados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), fijándose un plazo de tres años para su cumplimiento y señalándose algunas alternativas sobre la composición de las transferencias financieras (donaciones, préstamos oficiales y privados, etc.). Al aprobar esa meta los países desarrollados en realidad sólo se estaban comprometiendo a restablecer la situación del período 1960-1962, cuando el total de las transferencias financieras de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo representó en promedio el 1.11 % de su ingreso nacional conjunto (neto), porcentaje que había declinado en los años subsiguientes. En efecto, el promedio correspondiente a 1965-1967 fue de 0.95 por ciento.

Durante los debates realizados en la segunda UNCTAD y con el ánimo de promover un mayor volumen de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo, se aprobó la decisión 27 (II), que aclaró la meta establecida anteriormente, fijándola en el 1 % del producto nacional bruto a precios de mercado. Al aprobar esta nueva meta, algunos países desarrollados se comprometieron a alcanzarla en 1972, o a más tardar en 1975, pero otros consideraron que no podrían asumir ese compromiso para una fecha determinada. Este principio fue ratificado en la Estrategia Internacional de Desarrollo, manteniéndose en esa ocasión las reservas de varias naciones desarrolladas.

En la práctica, pese a los acuerdos tomados, no ha sido posible contrarrestar la tendencia declinante conforme a la nueva meta del porcentaje que representan las transferencias financieras netas de los países desarrollados, de un promedio de 0.91 % del producto nacional bruto

en 1961-1962 a 0.74 % en 1970, con porcentajes aun más bajos en 1966 y 1967 (véase el cuadro 1). La declinación anotada no significa necesariamente una disminución del monto absoluto de las transferencias netas, sino que representa una diferencia entre la tasa de crecimiento de éstas y la del producto nacional bruto, mientras que a su vez las transferencias netas están determinadas por la relación existente entre el monto de las transferencias brutas y el servicio de la deuda externa y la inversión privada extranjera. De ahí la importancia del mayor o menor grado de liberalidad de los términos y condiciones en que se realizan algunas corrientes financieras hacia los países en desarrollo, según se verá posteriormente.

En el cuadro 2 se ha resumido la evolución mostrada durante los trienios 1965-1967 y 1968-1970 por los dieciséis países miembros del CAD, en cuanto a la proporción del producto nacional bruto de cada uno de ellos que ha correspondido a corrientes netas hacia las naciones en desarrollo. Para el total de los países del CAD, el coeficiente subió levemente (del 0.74 al 0.76 por ciento) a pesar de que 14 países registraron incrementos en sus porcentajes y que, en algunos casos, éstos fueron sustanciales (Dinamarca, Noruega y Alemania occidental). Ello no obstante, la reducción relativa de la corriente neta de recursos proporcionada por los Estados Unidos —la que resultó del mantenimiento aproximado de los valores absolutos expresados en dólares corrientes— compensó en su casi totalidad aquellos aumentos relativos. Por otra parte cabría anotar la disminución que también se opera en el coeficiente de Suiza. La participación de los Estados Unidos es decisiva ya que en 1969 su producto nacional bruto alcanzaba al 51.5 % del correspondiente al total de los países del CAD.

En el trienio 1968-1970 la meta del 1 % estaba siendo cumplida por cinco países desarrollados: Bélgica, Francia, los Países Bajos, Portugal y la República Federal de Alemania. En cambio, las naciones que se encontraban bastante lejos del logro de ese objetivo eran otras cinco: Austria, el Canadá, los Estados Unidos, Noruega y Suecia. Los seis países restantes anotaban proporciones inferiores al 1 % pero iguales o superiores al 0.8 por ciento.

En suma, ha sido limitado el grado de avan-

Cuadro 1

CORRIENTE DE RECURSOS FINANCIEROS DE PAÍSES MIEMBROS DEL CAD^a A PAÍSES EN DESARROLLO E INSTITUCIONES MULTILATERALES, 1965-1970

(En miles de millones de dólares)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ^b
<i>Desembolsos netos</i>						
Total de desembolsos oficiales y privados	10.36	10.28	11.24	13.06	13.68	14.71
Total de desembolsos oficiales	6.17	6.45	7.01	7.05	7.21	7.95
Ayuda oficial para fines de desarrollo	5.87	6.07	6.62	6.32	6.62	6.81
Donaciones y aportaciones multilaterales ^c	4.07	4.08	4.33	4.02	4.31	4.41
Préstamos bilaterales	1.80	1.99	2.29	2.30	2.32	2.40
Otras corrientes de capital oficial	0.30	0.38	0.40	0.72	0.58	1.14
Total de desembolsos privados ^d	4.18	3.83	4.23	6.01	6.47	6.76
Inversiones directas y de cartera	3.43	2.70	3.22	4.41	4.51	4.59
Créditos privados a la exportación	0.75	1.12	1.01	1.60	1.96	2.17
<i>Indicadores del volumen (desembolsos netos)</i>						
Corriente total como proporción del PNB (%)	0.78	0.71	0.72	0.78	0.75	0.74
Corriente oficial total como proporción del PNB (%)	0.48	0.45	0.46	0.43	0.39	0.40
Ayuda oficial para fines de desarrollo como proporción del PNB (%)	0.44	0.42	0.43	0.38	0.36	0.34
Corriente privada como proporción del PNB (%)	0.31	0.26	0.27	0.36	0.36	0.34
<i>Indicadores de las condiciones (compromisos)</i>						
Donaciones como proporción de los compromisos oficiales totales (%)	60.9	62.2	56.1	51.4	59.0	...
Vencimiento ponderado medio de los préstamos oficiales (años)	22.6	25.1	24.0	26.0	24.3	...
Período de gracia ponderado medio de los préstamos oficiales (años)	4.6	5.8	5.5	6.0	6.1	...
Tipo de interés ponderado medio de los préstamos oficiales (%)	3.6	3.1	3.8	3.6	3.5	...
Elemento concesionario de los compromisos oficiales totales (%) ^e	77.0	81.0	76.0	75.0	79.0	...

FUENTE: Banco Mundial, *Informe Anual, 1971*, cuadro 3.

NOTA: Los totales se dan en cifras redondas, lo que explica las variaciones que pueda haber en las sumas.

^a República Federal de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.^b Cifras preliminares.^c Comprende la corriente de fondos con "características de donaciones" expresada en la moneda del país receptor.^d Excluidas las donaciones efectuadas por organismos voluntarios del sector privado; se calcula que, en 1970, las donaciones de ese tipo procedentes de todos los países miembros del CAD ascendieron a 840 millones de dólares.^e A base de una tasa de actualización del 10 %.

ce en el cumplimiento del objetivo del 1 % del producto nacional bruto de los países desarrollados. Destaca en ese sentido, por haber experimentado un retroceso y por su gran importancia relativa, la desfavorable evolución registrada por los Estados Unidos.

a) *La asistencia oficial y su gran prioridad*

Tanta o mayor trascendencia que el objetivo del 1 % para las corrientes netas totales, la tiene la meta que se refiere a la asistencia oficial para el desarrollo. Ya en la segunda UNCTAD se reconoció la importancia especial que revisten las transferencias oficiales bilaterales y multilaterales en el total de las transferencias financieras, y aunque no hubo acuerdo unánime para

fijar el porcentaje mínimo que ellas deberían representar, cierto número de países desarrollados declaró su intención de lograr que la asistencia oficial alcanzara por lo menos al 0.75 % del producto nacional bruto. Posteriormente, en la Estrategia Internacional, se acordó textualmente (párrafo 43): "Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0.7 % de su producto nacional bruto a precios de mercado".

Ahora bien, a pesar de lo concreta que es la parte pertinente de la Estrategia, sólo algunos países han manifestado inequívocamente su acuerdo de cumplir con lo propuesto; ellos son Bélgi-

Cuadro 2

PAÍSES MIEMBROS DEL CAD: PROPORCIÓN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO ALCANZADA POR LAS CORRIENTES FINANCIERAS NETAS TOTALES

(Porcentajes)

	Promedio 1965-1967	Promedio 1968-1970	Participación en 1969 en el PNB total de los países del CAD
Australia	0.67	0.85	1.7
Austria	0.48	0.63	0.7
Bélgica	1.00	1.16	1.2
Canadá	0.42	0.55	4.0
Dinamarca	0.18	0.80	0.7
Estados Unidos	0.71	0.57	51.5
Francia	1.22	1.27	7.6
Italia	0.62	0.85	4.5
Japón	0.61	0.81	9.0
Noruega	0.38	0.68	0.5
Países Bajos	1.15	1.30	1.5
Portugal	1.16	1.17	0.3
Reino Unido	0.87	0.93	6.0
República Federal de Alemania	0.74	1.11	8.3
Suecia	0.44	0.61	1.5
Suiza	0.99	0.85	1.0
Total de los países del CAD	0.74	0.76	100.0

FUENTE: OCDE, *Development Assistance, 1970 Review*, París, diciembre de 1970, cuadro 8 y estimaciones para las cifras de 1970.

ca, Noruega, los Países Bajos, Portugal y Suecia (el producto nacional bruto de ellos ascendía en 1969 a una vigésima parte del producto nacional bruto total de los países del CAD). Por su parte, el Canadá ha declarado que está dispuesto a aumentar anualmente el porcentaje de ingresos nacionales asignado a la asistencia oficial y la República Federal de Alemania ha comunicado su intención de incrementar las corrientes respectivas en un 11 % anual y de alcanzar el objetivo del 0.7 %, aunque sin especificar la fecha.

Los otros nueve países miembros del CAD no han asumido compromiso alguno al respecto; entre ellos están cuatro de las más grandes naciones industrializadas (Estados Unidos, Italia, Japón y Reino Unido)¹ cuyo producto nacional bruto conjunto alcanzaba en 1969 al 71 % del total respectivo para el CAD.

La corriente oficial total descendió del 0.46 % del producto nacional bruto de los países miembros del CAD al 0.41 %, entre los trienios 1965-

¹ Como se verá más adelante, Francia está en posición distinta, ya que la proporción de su asistencia oficial es de alrededor de 0.7 % del PNB.

1967 y 1968-1970. Entre los mismos períodos, la asistencia oficial —que considera solamente las transferencias con fines de desarrollo y que corresponde estrictamente al concepto de la Estrategia Internacional— anotó una reducción aún más pronunciada: del 0.43 % al 0.36 % (véase el cuadro 3). A esto se agrega que el valor de este coeficiente fue todavía más bajo en 1970, ya que alcanzó al 0.33 %. Es decir, en materia de asistencia oficial para el desarrollo los progresos no sólo han sido escasos en cuanto a las metas establecidas, sino que también se observa que las corrientes relativas han venido disminuyendo persistentemente de tal manera que el coeficiente registrado en 1970 corresponde a menos de la mitad de la meta del 0.7 por ciento.

La evolución mostrada por los distintos países miembros del CAD ha sido bastante diferente. En un extremo pueden agruparse los que están cumpliendo o se hallan cerca del objetivo del 0.7 % y aquellos que han registrado avances significativos en cuanto al coeficiente; en esa situación están 9 países (Australia, el Canadá, Dinamarca, Francia, Noruega, los Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza). En el otro se encuentran aquellos países que no anotan progresos o que han disminuido la asistencia oficial que venían otorgando; tal es el caso de los otros 7 (Austria, Bélgica, los Estados Unidos, Italia, el Japón, el Reino Unido y la República Federal de Alemania). Resulta de interés agregar que las reducciones más pronunciadas tuvieron lugar en Austria, los Estados Unidos y el Reino Unido. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

Para colocar en su verdadera perspectiva la importancia de la meta del 0.7 % para la asistencia oficial, puede anotarse que en 1969 el producto nacional bruto conjunto de los países del CAD alcanzó a alrededor de 1.85 billones de dólares. Como en ese año la proporción de asistencia oficial fue de 0.36 %, se desprende que acercarse al objetivo del 0.7 % significaba en esa época una mayor corriente anual del orden de los 6 300 millones de dólares. La dimensión relativa de esta última cifra se aprecia mejor si se tiene en cuenta, por ejemplo, que corresponde al doble de la distribución anual de derechos especiales de giro (DEG) realizada en el trienio 1970-1972 y que equivale a 2 y media veces el monto global de préstamos firmados durante el ejercicio 1970-1971 por el Banco Mundial (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Si se calcula la forma en que teóricamente se habría distribuido por países del CAD la diferencia de 6 300 millones estimada para el año 1969 se aprecia que a los Estados Unidos le habrían correspondido alrededor de 3 500 mi-

Cuadro 3

PAÍSES MIEMBROS DEL CAD: PROPORCIÓN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO ALCANZADA POR LA ASISTENCIA OFICIAL NETA PARA EL DESARROLLO

(Porcentajes)

	Promedio 1965-1967	Promedio 1968-1970
Australia	0.55	0.57
Austria	0.30	0.15
Bélgica	0.49	0.47
Canadá	0.28	0.34
Dinamarca	0.18	0.34
Estados Unidos	0.46	0.34
Francia	0.72	0.68
Italia	0.15	0.17
Japón	0.29	0.25
Noruega	0.17	0.31
Países Bajos	0.43	0.55
Portugal	0.73	0.74
Reino Unido	0.46	0.38
República Federal de Alemania	0.39	0.38
Suecia	0.23	0.36
Suiza	0.08	0.15
Promedio	0.43	0.36

FUENTE: OCDE, *Development assistance, 1970 Review*, París, diciembre de 1970, cuadro 9 y UNCTAD, *La corriente de recursos financieros y liberalización de las condiciones y modalidades de la asistencia*, TD/B/C.3/97, 1º de septiembre de 1971, cuadro 4.

liones; al Japón, 730 millones; a la República Federal de Alemania, 480 millones; a Italia, 440 millones; al Reino Unido, 340 millones, y al Canadá, 260 millones. O sea, entre esos 6 países (que generan alrededor del 83 % del producto nacional bruto total del CAD) se explica algo más del 91 % del valor que está siendo utilizado como punto de referencia para el propósito de esta evaluación.

En suma, lo que se desprende del examen efectuado es que para los países en desarrollo la variable realmente estratégica en cuanto a las necesidades de entradas de recursos públicos y privados es el progresivo cumplimiento, por parte de los países desarrollados, del objetivo de otorgamiento anual de asistencia oficial por el equivalente del 0.7 % de sus productos nacionales brutos; y para ese cumplimiento son fundamentales las acciones concretas que adopten las naciones industrializadas económicamente más poderosas.

La posición sustentada se ve reafirmada si se tiene en consideración que la corriente privada como proporción del producto nacional bruto de los países del CAD ascendió en 1965-1967 al 0.28 % y que se elevó en 1968-1970 al 0.35 %; es decir, en este rubro se ha alcanzado el 0.3 % que queda definido residualmente como meta.

Se advierte, además, que la mayoría de los países del CAD registran coeficientes cercanos al 0.3 %. Ello no obstante, corresponde señalar que en las proporciones anotadas están incluidas las inversiones directas extranjeras y, como se sabe, los países en desarrollo reiteraron en el Programa de Acción de Lima que el objetivo debería cumplirse sin considerar la inclusión de este elemento que, por su naturaleza comercial, es distinto del concepto de asistencia para el desarrollo.

b) *Las entradas de recursos públicos y privados en América Latina*

Entre 1965 y 1969 los países del área latinoamericana² fueron como región los mayores usuarios de desembolsos brutos del total de préstamos y donaciones y, al mismo tiempo, registraron una tendencia ascendente al elevarse su proporción en el conjunto de los países en desarrollo de un 29 a un 34 %. También aumentaron la suya el Asia oriental, el Oriente Medio, y Europa meridional, en tanto que África y el Asia meridional la redujeron (véase el cuadro 4).

Esa mayor proporción de América Latina en la distribución global de los préstamos y donaciones se debilita considerablemente si se toman en cuenta las fuentes de financiamiento utilizadas, las que a su vez determinan las condiciones del endeudamiento. En efecto, en el cuadro 4 señalado se observa que, en otras regiones, tienen mayor importancia en el financiamiento externo total las donaciones oficiales y los créditos bilaterales oficiales y, en otros casos, los préstamos y créditos multilaterales.

La posibilidad de tener acceso a un financiamiento con una distribución como la descrita determina, en general, condiciones de endeudamiento "blandas" o relativamente favorables. En cambio, en América Latina la utilización de financiamiento externo se concentró en un 50 % en préstamos y créditos privados, cuyas exigencias son, como se sabe, más "duras" en términos de plazos de vencimiento, intereses y años de gracia.

En la medida en que aumentaban sus necesidades de financiamiento externo, América Latina no tuvo un acceso creciente a formas de endeudamiento más favorables, como son los créditos oficiales, o casi gratuitas, como las donaciones oficiales. Esto la llevó a utilizar con intensidad los créditos y préstamos privados, entre los que predominan los llamados créditos de exportación

² Se consideran los 19 países latinoamericanos del cuadro 6, excluyendo a Haití e incluyendo a Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago. Todo el conjunto de países considerados se incluye bajo la denominación de Hemisferio occidental en los cuadros 4, 5, 9 y 10.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS Y DONACIONES A PAÍSES EN DESARROLLO, POR REGIÓN,
FUENTE Y CATEGORÍA DE TRANSACCIÓN (DESEMBOLSOS BRUTOS), 1965-1969
 (Porcentajes)

Región y año	Préstamos y créditos privados			Donaciones oficiales	Préstamos y créditos bilaterales oficiales			Préstamos y créditos multilaterales	Total (porcentaje por región)
	Créditos de proveedores	Otros préstamos privados ^a	Total		Países miembros del CAD	Otros países ^b	Total		
<i>África</i>									
1965	9	3	12	48	22	11	33	7	22
1967	9	10	19	42	24	7	31	8	17
1969	7	3	10	53	18	6	24	13	16
<i>Asia oriental</i>									
1965	20	16	36	41	13	3	16	7	10
1967	26	4	30	33	31	—	31	6	12
1969	27	8	35	25	33	—	33	7	15
<i>Oriente medio</i>									
1965	9	20	29	36	15	15	30	5	7
1967	16	25	42	13	26	17	43	2	8
1969	14	25	39	9	29	17	46	6	8
<i>Asia meridional</i>									
1965	4	1	5	35	38	9	47	13	25
1967	6	1	7	31	38	10	48	14	24
1969	10	1	11	18	48	10	58	13	17
<i>Europa meridional</i>									
1965	19	6	25	9	51	2	53	13	7
1967	19	12	31	5	45	3	48	16	8
1969	6	28	34	2	44	6	50	14	10
<i>Hemisferio occidental</i>									
1965	15	32	47	21	20	1	21	12	29
1967	18	31	49	15	22	1	23	13	31
1969	18	32	50	18	20	—	20	12	34
<i>Total (porcentaje por categoría)</i>									
1965	11	12	23	33	27	7	34	10	100
1967	14	13	27	26	30	6	36	11	100
1969	14	16	30	22	31	5	36	12	100

FUENTE: Banco Mundial, *Informe Anual 1971*, cuadro 4.

^a Principalmente préstamos de bancos privados, bonos y otros tipos de deuda consolidada.

^b Principalmente países sino-soviéticos.

o de proveedores, que se otorgan a plazos cortos y con altos intereses. Al respecto, se aprecia que todas las regiones en desarrollo —Asia meridional, Asia oriental, Oriente Medio, Europa meridional y África— registraron condiciones de endeudamiento más favorables que América Latina, por el mayor uso relativo que tuvieron de financiamiento en forma de donaciones y créditos oficiales y de préstamos multilaterales, considerados conjuntamente.

Ahora bien, la evolución comentada llevó a que en promedio en el período 1965-1969 las condi-

ciones de los compromisos de préstamos de los países en desarrollo fueran, en cuanto a vencimiento, 19.1 años; a período de gracia, 4.5 años y a tasa de interés, 4.6 %. Con excepción del Oriente Medio, América Latina es la región que registra las condiciones más duras de sus compromisos de préstamos —14.6 años de plazo de vencimiento y 3.4 años de período de gracia— y la tasa de interés —5.9 % anual— es la más alta del mundo (véase el cuadro 5).

De los antecedentes examinados se desprende que para América Latina tiene un interés

Cuadro 5

CONDICIONES MEDIAS DE LOS COMPROMISOS DE PRÉSTAMO POR REGIONES EN DESARROLLO
(Promedios 1965 a 1969 e índices)

	Vencimiento		Período de gracia		Interés	
	Años	Índice	Años	Índice	Por ciento	Índice
Promedio de las regiones en desarrollo	19.1	100	4.5	100	4.6	100
Oriente medio ^a	13.0	68	2.2	49	4.7	102
Hemisferio occidental ^b	14.6	76	3.4	76	5.9	129
Europa meridional	16.5	86	4.1	91	4.5	98
Asia oriental	17.5	92	4.5	100	4.9	106
África	22.2	116	5.0	111	3.8	84
Asia meridional	29.2	153	7.0	156	2.7	60

FUENTE: Banco Mundial, *Informe Anual 1971*, cuadro 10.

^a Excluido Israel.

^b Excluido el Brasil.

vital el logro rápido y efectivo de los objetivos que se han identificado en materia de volumen y composición de la corriente de recursos financieros hacia los países en desarrollo. En este sentido, puede anotarse que por muy intenso que sea el esfuerzo interno que desplieguen los países de la región para evitar los desequilibrios de balance de pagos, se requiere de todas maneras un mejoramiento sustancial en los aspectos de volumen y composición de la ayuda.

Un aspecto complementario que interesa examinar con relación a la corriente de recursos públicos y privados hacia América Latina se refiere a su evolución por países prestatarios. Para tal propósito, en el cuadro 6 se han comparado las situaciones vigentes en los trienios 1965-1967 y 1968-1970 agrupando los países de la región en tres categorías: países de mayor desarrollo relativo, de desarrollo intermedio relativo y de menor desarrollo relativo.

Se observa que los desembolsos netos de préstamos oficiales y privados aumentaron de 2 557 millones de dólares en 1965-1967 a 6 749 millones en 1968-1970. Sin embargo, la evolución ha diferido significativamente entre países y grupos de países. Entre los países grandes el aumento ha sido considerable, sobre todo en el Brasil. No ha habido aumento en México, pero los niveles se mantuvieron en cifras relativamente altas. En la Argentina se pasó de una cifra negativa a otra positiva, pero el saldo acumulado para los 6 años fue de escaso monto. Los antecedentes disponibles muestran, además, que la mayor parte de la afluencia de créditos a esas tres naciones durante 1968-1970 estuvo constituida por préstamos privados a corto plazo y con tipos de interés relativamente elevados.

Entre los países de la región de desarrollo in-

termedio y de menor desarrollo, entre 1965-1967 y 1968-1970 no aumentó significativamente o, incluso, disminuyó la utilización neta de préstamos oficiales y privados en siete países, a saber, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua y Perú. De gran envergadura fueron las reducciones anotadas por Perú, Guatemala y El Salvador. Asimismo, se advierte que Haití a lo largo de todo el período 1965-1970 prácticamente no recibió préstamos oficiales y privados netos.

Las donaciones oficiales netas percibidas por América Latina se redujeron entre los dos trienios considerados. La baja fue particularmente fuerte en Bolivia, Brasil y República Dominicana.

Por último, en cuanto a las inversiones extranjeras, se observa que, si se computan las entradas restando las depreciaciones pero no las remesas de utilidades, entre 1965-1967 y 1968-1970 se duplicó el ingreso por este concepto. Alrededor del 90 % de ese incremento se concentró en 3 países: Chile, México y Venezuela.

De los antecedentes examinados se desprende, por lo tanto, que la corriente de recursos financieros a América Latina se distribuyó en forma bastante desigual. Así, al lado de países que recibieron una afluencia neta mayor en 1968-1970 que en 1965-1967 hubo otros que no mejoraron o que disminuyeron su percepción de recursos, si bien en relación con situaciones anteriores que en algunos casos fueron marcadamente diferentes.

c) *Asistencia para el desarrollo otorgada por los países socialistas de Europa oriental y de Asia*

Además de la información proporcionada sobre la asistencia financiera para el desarrollo conce-

Cuadro 6
CORRIENTE DE RECURSOS FINANCIEROS A AMÉRICA LATINA, 1965-1970
(Millones de dólares)

	<i>Desembolsos netos de préstamos oficiales y privados totales</i>		<i>Donaciones oficiales netas</i>		<i>Inversiones extranjeras (restadas las depreciaciones)</i>		<i>Préstamos totales y donaciones oficiales netas (1) + (2)</i>		<i>Total de la corriente de los recursos financieros (1) + (2) + (3)</i>	
	<i>1965-1967</i>	<i>1968-1970</i>	<i>1965-1967</i>	<i>1968-1970</i>	<i>1965-1967</i>	<i>1968-1970</i>	<i>1965-1967</i>	<i>1968-1970</i>	<i>1965-1967</i>	<i>1968-1970</i>
	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>	<i>(5)</i>
Argentina	— 418.0	464.0	— 5.0	— 7.0	76.0	— 8.0	— 423.0	457.0	— 347.0	449.0
Brasil	— 275.0	2 214.0	97.0	44.0	428.0	516.0	— 178.0	2 258.0	250.0	2 774.0
México	1 023.0	1 013.0	6.0	— 1.0	527.0	829.0	1 029.0	1 012.0	1 556.0	1 841.0
<i>Países de mayor desarrollo relativo</i>	<i>(330.0)</i>	<i>(3 691.0)</i>	<i>(98.0)</i>	<i>(36.0)</i>	<i>(1 031.0)</i>	<i>(1 337.0)</i>	<i>(428.0)</i>	<i>(3 727.0)</i>	<i>(1 459.0)</i>	<i>(5 064.0)</i>
Colombia	155.0	647.0	40.0	90.0	92.0	167.0	195.0	737.0	287.0	904.0
Chile	393.0	410.7	26.0	34.0	— 44.0	205.8	419.0	444.7	375.0	650.5
Perú	626.0	274.0	41.0	129.0	86.0	— 115.0	667.0	403.0	753.0	288.0
Uruguay	— 13.2	90.3	24.9	15.0	—	—	11.7	105.3	11.7	105.3
Venezuela	312.0	413.0	— 6.0	— 14.0	— 139.0	467.0	306.0	399.0	167.0	866.0
<i>Países de desarrollo intermedio relativo</i>	<i>(1 472.8)</i>	<i>(1 835.0)</i>	<i>(125.9)</i>	<i>(254.0)</i>	<i>(— 5.0)</i>	<i>(724.8)</i>	<i>(1 598.7)</i>	<i>(2 089.0)</i>	<i>(1 593.7)</i>	<i>(2 813.8)</i>
Bolivia	64.3	221.9	46.8	18.1	15.0	— 60.9	111.1	240.0	126.1	179.1
Ecuador	77.1	100.2	21.4	27.7	39.8	169.2	98.5	127.9	138.3	297.1
Paraguay	50.8	85.8	9.0	8.1	7.3	9.0	59.8	93.9	67.1	102.9
Haití	3.8	0.7	12.1	15.7	3.0	6.1	15.9	16.4	18.9	22.5
República Dominicana	58.8	132.4	75.6	3.7	6.0	111.1	134.4	136.1	140.4	247.2
Panamá	96.2	294.5	26.4	19.1	19.8	50.5	122.6	313.6	142.4	364.1
Costa Rica	128.5	113.7	11.3	13.0	30.4	54.7	139.8	126.7	170.2	181.4
El Salvador	63.0	44.6	11.1	7.7	25.5	20.9	74.1	52.3	99.6	73.2
Guatemala	81.0	44.8	9.2	5.0	46.8	69.7	90.2	49.8	137.0	119.5
Honduras	38.2	80.8	11.3	10.7	23.2	31.6	49.5	91.5	72.7	123.1
Nicaragua	92.5	103.7	11.3	9.9	34.9	43.4	103.8	113.6	138.7	157.0
<i>Países de menor desarrollo relativo</i>	<i>(754.2)</i>	<i>(1 223.1)</i>	<i>(245.5)</i>	<i>(138.7)</i>	<i>(251.7)</i>	<i>(505.3)</i>	<i>(999.7)</i>	<i>(1 361.8)</i>	<i>(1 251.4)</i>	<i>(1 867.1)</i>
<i>América Latina</i>	<i>2 557.0</i>	<i>6 749.1</i>	<i>469.4</i>	<i>428.7</i>	<i>1 277.7</i>	<i>2 567.1</i>	<i>3 026.4</i>	<i>7 177.8</i>	<i>4 304.1</i>	<i>9 744.9</i>

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

didada por los países miembros del CAD, resulta de interés señalar algunas cifras sobre la evolución mostrada al respecto por los países socialistas de Europa oriental y de Asia. En vista de que no se dispone de estadísticas oficiales sobre la materia, en el cuadro 7 se presentan los antecedentes recopilados por la Secretaría de la UNCTAD para estimar los compromisos contraídos por esos países.

Se observa que entre 1961 y 1969 el monto comprometido anualmente se mantuvo con bastante estabilidad en torno a los 700 millones de dólares. En 1970, en cambio, la cifra correspondiente se elevó a los 1 700 millones de dólares, explicándose gran parte de ese fuerte incremento por la mayor actividad desarrollada por la República Popular de China. También experimentaron aumentos significativos los compromisos de asistencia contraídos por la Unión Soviética, por Bulgaria y por Hungría.

2. Condiciones y modalidades de la corriente de capitales públicos hacia los países en desarrollo

a) Condiciones generales de la asistencia oficial

Aparte del objetivo del 0.7 % del producto nacional bruto de los países desarrollados para el otorgamiento de asistencia oficial a los países en desarrollo, en el Programa de Acción de Lima se reitera la urgencia que tiene la aceptación de las condiciones que debería tener la asistencia, continuando con la línea de pensamiento que se había sustentado sobre la materia en la segunda UNCTAD y en el Informe Pearson.

Así, en el Programa se señala: "Los tipos de interés de los préstamos oficiales para el desarro-

llo no deberían exceder del 2 % al año, los plazos de vencimiento de estos préstamos deberían ser de 25 a 40 años como mínimo y los períodos de gracia deberían ser por lo menos de 7 a 10 años; debería aumentarse progresivamente la proporción de donaciones en la asistencia total de cada país desarrollado".

La primera observación que puede formularse sobre esta materia se refiere a la probable conveniencia que tendría una mayor especificación de las condiciones planteadas en cuanto a plazo de amortización, período de gracia y proporción de donaciones. En efecto, en el último caso no se define cuantitativamente el objetivo perseguido y en los dos primeros parece muy amplio el margen de fluctuación aceptado. Al respecto se estima que no son claras las razones que pueden justificar ese grado de ambigüedad, por lo que la tercera UNCTAD puede ofrecer una buena oportunidad para lograr algún avance con relación a las especificaciones comentadas.

En segundo lugar, del cuadro 1 se desprende que entre 1965-1967 y 1968-1969 mejoraron ligeramente las condiciones de los préstamos oficiales a los países en desarrollo, en cuanto a plazo de amortización (de 23.9 a 25.1 años) y a período de gracia (de 5.3 a 6.0 años); o sea, en ambos casos se acercaron a los límites inferiores de lo planteado en el Programa de Lima. En cambio, el tipo de interés ponderado medio de los préstamos oficiales subió levemente entre los mismos períodos (del 3.5 % al 3.6 % anual) y, por otra parte, en el cuadro 4 se aprecia que entre 1965 y 1969 la proporción de donaciones oficiales en la asistencia total se redujo fuertemente (del 33 % al 22 % del total).

Teniendo en cuenta que la evolución de las

Cuadro 7

COMPROMISOS DE ASISTENCIA ECONÓMICA BILATERAL A LOS PAÍSES EN DESARROLLO CONTRAÍDOS POR LOS PAÍSES SOCIALISTAS DE EUROPA ORIENTAL Y DE ASIA, 1961-1970^a

(Millones de dólares)

	Promedio anual 1961-1965	Promedio anual 1966-1970	1968	1969	1970
Bulgaria	5	35	45	20	82
Checoslovaquia	66	112	200	37	45
República Popular de China	127	149	42	—	695
Hungría	35	47	40	21	79
Polonia	60	22	20	30	25
República Democrática Alemana	50	100	8	134	125
Rumania	34	36	25	132	10
Unión Soviética	334	503	368	402	633
<i>Total</i>	<i>711</i>	<i>1 004</i>	<i>748</i>	<i>776</i>	<i>1 694</i>

FUENTE: UNCTAD, *op. cit.*, TD/B/C.3/97, cuadro 6.

^a Con exclusión de los compromisos destinados a Cuba.

Cuadro 8

CONDICIONES PONDERADAS MEDIAS DE LAS AUTORIZACIONES DE ALGUNOS PRÉSTAMOS OFICIALES^a

	1966-1967			1968-1970 ^b		
	Venci- miento	Período de gracia	Interés	Venci- miento	Período de gracia	Interés
<i>América Latina</i>	19.70	5.54	4.16	18.91	5.38	5.22
Argentina	17.06	3.79	4.45	15.09	4.10	6.34
Bolivia	18.55	4.80	2.73	24.26	6.92	3.62
Brasil	22.84	6.86	3.93	19.31	5.64	5.22
Chile	16.98	4.61	4.71	21.19	6.21	4.25
Colombia	22.14	6.60	3.98	21.11	6.19	4.99
Costa Rica	22.51	6.73	3.31	21.54	6.11	4.59
República Dominicana	26.26	8.26	2.93	25.21	7.45	3.42
Ecuador	19.49	5.03	3.91	24.03	6.52	3.42
El Salvador	22.34	6.98	4.50	25.36	7.18	3.27
Guatemala	20.14	5.25	3.98	16.25	5.21	4.55
Honduras	21.19	5.51	3.64	25.21	6.99	3.68
México	12.61	2.84	5.12	15.45	4.15	6.44
Nicaragua	24.73	7.42	3.01	21.46	6.24	4.03
Panamá	26.84	8.10	2.69	21.61	6.35	4.96
Paraguay	25.81	6.75	2.72	19.35	5.62	3.54
Perú	20.09	5.12	3.62	16.32	4.02	4.43
Uruguay	16.52	3.59	4.25	21.94	6.38	4.57
Venezuela	13.65	3.54	5.92	14.12	3.82	5.84
Haití	19.55	3.70	2.25	18.40	3.83	2.50

FUENTE: Gobierno de los Estados Unidos, *Foreign Credits*, junio 1970; AID, *Statement of Loans*, junio 1971; BID, *Informe anual 1970* y BIRF, *Informe anual 1971*.

^a Incluye las autorizaciones de AID, EXIMBANK, BID, BIRF y AIF.

^b Las autorizaciones de préstamos de la Ley 480 de los Estados Unidos y del EXIMBANK están incluidas sólo hasta junio de 1970.

condiciones comentada tuvo lugar en circunstancias en que disminuyó relativamente la asistencia oficial concedida por los países desarrollados, parecen escasos los progresos alcanzados evaluados conjuntamente y en contraste con los objetivos planteados. Esto da especial importancia, como es natural, a los compromisos que en este campo debieran contraer los países desarrollados.

Para América Latina tiene aún más urgencia el avance que se logre, porque algunos antecedentes que se han recopilado indican que ha tenido lugar un empeoramiento general de las condiciones en que la región recibe asistencia oficial. Así, en el cuadro 8 se aprecia que entre los períodos 1966-1967 y 1968-1970 el plazo de vencimiento habría disminuido de 19.7 a 18.9 años; el de gracia de 5.5 a 5.4 años, y que el tipo de interés anual habría aumentado del 4.2 % al 5.2 %. Esta situación difiere bastante de la registrada por el mundo en desarrollo en su conjunto.

b) *Fondo multilateral de nivelación de intereses*

No obstante la importancia que tiene esta propuesta para los países en desarrollo —la que

se ha visto acentuada por la desfavorable evolución registrada en los últimos años en materia de intereses devengados por los préstamos para la financiación del desenvolvimiento—, varias naciones desarrolladas han puesto obstáculos para el establecimiento de este Fondo. Esto ha redundado en un lento avance sobre la materia e, incluso, en que no se haya autorizado al Secretario General de la UNCTAD a convocar un grupo intergubernamental que estudie la cuestión del establecimiento de un fondo multilateral de nivelación de intereses, a pesar de que desde el segundo período de sesiones de la UNCTAD (abril-mayo de 1968) los países en desarrollo han estado insistiendo al respecto. Para otorgar esta autorización se presentó un proyecto de resolución en el cuarto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación relacionada con el Comercio³ (julio de 1970); éste no fue tratado en esa oportunidad y fue remitido al 11º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, que tuvo lugar en agosto-septiembre de 1971. En esta última reunión tampoco se logró aprobar el proyecto de resolución seña-

³ Véase el Suplemento N° 4, *op. cit.*, TD/B/318, anexo IV.C.

lado. Posteriormente, en el Programa de Lima se reiteró la trascendencia de este punto.

Los antecedentes expuestos y el tiempo transcurrido sin que hayan tenido lugar avances significativos hacen ver la conveniencia de que los países en desarrollo logren, como primer paso, que se apruebe la convocatoria del grupo intergubernamental correspondiente.

Otra posibilidad que se ha estado promoviendo para reducir los intereses, aunque de alcance parcial, se desprende del creciente reconocimiento por parte de los países desarrollados de que las condiciones de los préstamos que otorga el Banco Mundial son demasiado duras para muchos de los países que los reciben, con el agravante de que en los últimos años han venido elevándose los intereses cobrados por esa institución. Por lo tanto, se ha planteado que un método factible para nivelar intereses, en la esfera del Banco Mundial, consistiría en un uso mayor de fondos "mixtos" del Banco y de la AIF.⁴

Sobre esta materia los países en desarrollo han venido realizando diversas gestiones y han solicitado a las autoridades del BIRF que revisen su política de préstamos para el desenvolvimiento e incorporen el sistema de fondos mixtos.⁵ En todo caso, se debe anticipar que para llevar adelante esta propuesta se requiere que la AIF amplíe sus operaciones crediticias mediante una mayor cobertura de proyectos y se extienda a un mayor número de países en desarrollo. Cabe continuar promoviendo esta iniciativa, la que para su materialización depende de una ampliación de los recursos de la AIF por encima del nivel previsto en la tercera reposición.

c) *Importancia relativa y papel de las instituciones multilaterales en la asistencia oficial*

En el Programa de Lima se indica: "La pro-

⁴ En relación con este tema y al nivel regional, interesa recordar que el criterio de otorgar préstamos con fondos mixtos viene siendo estudiado desde hace algún tiempo por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para tal propósito deberían usarse conjuntamente los recursos ordinarios y los fondos especiales del BID y sujetos a las mismas condiciones y modalidades, y dentro de un sólo contrato de préstamo. Esta posibilidad tiene creciente interés porque, por un lado, se ha venido registrando un endurecimiento de las condiciones que otorga el Banco en la concesión de préstamos financiados con recursos ordinarios, particularmente en materia de los intereses cargados, y por otro, debido a las limitaciones que resultan de las "ataduras" que tienen aquellos créditos financiados con fondos especiales. Se debieran, por lo tanto, acelerar los estudios que se están realizando para evaluar la viabilidad del sistema de préstamos mixtos por el BID.

⁵ Véase al respecto "Proyecto de declaración sobre políticas de préstamos", TD/B/327, anexo V, presentado en el décimo período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo.

porción de recursos transferida por conducto de las instituciones multilaterales de financiación debería incrementarse en todo lo posible. El Banco Mundial debería convertirse en un banco de desarrollo al servicio exclusivo de los países en desarrollo".

Al respecto se advierte en el cuadro 4 que la proporción que representan los préstamos multilaterales en el total de las entradas de recursos públicos y privados de los países en desarrollo, se elevó del 10 % en 1965 al 12 % en 1969. La mayor parte de ese incremento se explica por la creciente afluencia de fondos multilaterales hacia los países africanos. En cambio, en las otras regiones en desarrollo la participación de los créditos multilaterales en los recursos totales se mantuvo prácticamente constante.

En América Latina esa proporción permaneció en 12 % entre los años considerados, a pesar de que el BID aumentó sustancialmente su desembolso de préstamos a los países de la región. Como compensación de ese incremento actuó especialmente el estancamiento de los desembolsos obtenidos del BIRF y de la AIF.

Ahora bien, planteada la posición de los países en desarrollo y examinadas algunas cifras sobre la tendencia poco dinámica registrada por la asistencia multilateral, parece evidente que las posibilidades futuras de un sustancial incremento de esta clase de créditos están vinculadas principalmente con el cumplimiento, por parte de varias de las naciones industrializadas más grandes, del objetivo para la asistencia oficial del 0.7 % del producto nacional bruto. Así, mientras no se progrese persistentemente en la consecución de ese objetivo es muy improbable que las instituciones multilaterales dispongan de una cantidad rápidamente creciente de recursos obtenida en condiciones "blandas";⁶ de manera que sea factible prestarla en parecidas condiciones a las naciones en desarrollo.

Con relación a lo indicado puede destacarse como caso ilustrativo el de la AIF. Esta institución ha venido enfrentando un grave y persistente problema de escasez de recursos, cuya solución se hace aún más urgente si se tiene presente el papel que se desea que ella desempeñe en la nivelación de los intereses cobrados por el Banco Mundial y en la prosecución de una "política de préstamos más flexible y equitativa", según lo señalado en el Programa de Lima. A este último respecto, puede anotarse que al 30 de junio de 1971 América Latina representaba en conjunto menos del 5 % del total de préstamos vigentes de la AIF.

Desde la aprobación de la Carta de Argel, el

⁶ Recuérdese, al respecto, la magnitud de las cifras presentadas anteriormente.

Grupo de los "77" viene señalando que el Banco Mundial debería convertirse en un banco de desarrollo al servicio exclusivo de los países en desarrollo. No obstante, todavía no se ha logrado avanzar en la discusión de este punto, a pesar de la trascendencia creciente que él reviste, habida consideración del papel que debe representar el BIRF en el futuro, en la expansión de la asistencia financiera multilateral.

Por añadidura, se advierte que varias naciones, que el FMI califica de "otros países desarrollados", han continuado recibiendo nuevos préstamos. En el ejercicio 1970/1971, 8 de esos países percibieron cerca del 22 % de los créditos firmados durante ese año financiero.⁷ Una definición sobre la política del BIRF en esta materia es probablemente una de las cuestiones que tiene mayor prioridad con relación a la limitación sugerida por el Grupo de los "77" en el otorgamiento de préstamos del Banco a países desarrollados.

Otro elemento que puede merecer consideración con respecto a la acción del BIRF en beneficio exclusivo de las naciones en desarrollo, corresponde al saldo adeudado a él por varios países industrializados, por concepto de préstamos que recibieron de la institución. Así, al 30 de junio de 1971 ocho de ellos tenían préstamos vigentes por 860 millones de dólares (9 % del total). Como una forma de apresurar la transformación deseada del Banco y de proveerle de recursos adicionales, podría justificarse que esos países, voluntariamente y en caso de tener una situación favorable en cuanto a disponibilidad de reservas internacionales, previeran la aceleración del pago de la deuda que mantienen con la institución. Por otra parte, no está de más anotar que el alcance conceptual de la adopción de una medida de este tipo iría más allá de lo que se desprende de la pura consideración de las cifras implicadas en este asunto.

d) *Liberalización de algunas modalidades de la asistencia financiera*

En el Programa de Acción de Lima se reiteraron y se ampliaron varios planteamientos hechos anteriormente en la Carta de Argel en relación con la necesaria liberalización de algunas modalidades de la asistencia. Así, en los párrafos vi), vii) y x) (de la sección D, b) se hace referencia al financiamiento de programas de inversión —en vez de proyectos individuales—, a la financiación de costos locales y de "proyectos y programas que no se consideren remuneradores desde el punto de vista estrictamente financiero, pero que puedan causar gran impacto socioeco-

nómico en el desarrollo nacional", y a la canalización de una parte mayor de los préstamos por conducto de los bancos nacionales de desarrollo.

Aparte de destacar la trascendencia que tiene el logro de esos objetivos, una observación que cabe al respecto es que la aplicación de estas modalidades no debiera limitarse a la asistencia otorgada por las instituciones multilaterales, sino que también debiera extenderse a los préstamos públicos bilaterales. Correspondería, por lo tanto, ampliar el alcance de la liberalización postulada.

Por otra parte, en el aspecto específico de financiamiento de programas de inversión, sobre bases continuas como característica esencial, parece claro que los problemas más significativos han tenido lugar en la esfera del Banco Mundial y de la AIF, aunque hasta la fecha la América Latina no ha tenido acceso a esta modalidad de financiamiento. Es urgente, por este motivo, que el BIRF y la AIF extiendan regionalmente y en cuanto a cantidad de recursos la concesión de créditos para programas. Se requiere, asimismo, que las instituciones multilaterales regionales incorporen a sus esquemas de otorgamiento de préstamos la modalidad anotada.

e) *Desvinculación de la ayuda*

En materia de liberalización de modalidades de la asistencia, es fundamental lo señalado en la Carta de Argel en el sentido de que deberá desvincularse rápida y progresivamente la financiación bilateral y multilateral para el desarrollo, con miras a lograr el objetivo de la desvinculación total en una fecha determinada; que los mayores costos de los créditos atados deberán ser subvencionados por los países acreedores; y que debe permitirse libremente la obtención de suministros en países en desarrollo financiados con esos créditos, especialmente en los pertenecientes a la misma región.

A pesar de los esfuerzos desplegados para la consecución de estos objetivos los progresos alcanzados han sido más bien modestos y restringidos a acciones parciales seguidas por algunos países desarrollados (Canadá, Japón y Reino Unido). Por su parte, los Estados Unidos han autorizado que se efectúen compras en países en desarrollo con cargo a sus programas de créditos bilaterales. Corresponde, por este motivo, continuar insistiendo en estas propuestas, teniendo en consideración lo planteado al respecto en la resolución 29 (II) del segundo período de sesiones de la Conferencia, en la Estrategia Internacional de Desarrollo y en el Programa de Lima, particularmente en cuanto este último señala: "los países desarrollados deberían establecer un calendario firme para la desvinculación completa de la ayuda".

⁷ Véase BIRF, *Informe Anual 1971*, apéndice H.

Asimismo, tiene trascendencia que se promueva la aprobación de las medidas complementarias acordadas en el cuarto período de sesiones de la Comisión del Comercio Invisible y de la Financiación.⁸ Estas tienen por objeto, por un lado, facilitar la participación de las empresas de países en desarrollo en las licitaciones relacionadas con un crédito vinculado y, de otro lado, plantean que las condiciones de los préstamos vinculados deberían acercarse lo más posible a las "condiciones de favor", dados los efectos favorables directos que éstos provocan sobre la economía del país prestamista.

3. Las inversiones privadas extranjeras en su relación con el desarrollo

La Estrategia Internacional de Desarrollo (párrafo 50) y el Programa de Acción de Lima (párrafos xvii y xviii de la sección D, c) señalan algunos principios generales en relación con las características que deberían tener las inversiones privadas extranjeras y las medidas que podrían adoptarse a fin de que éstas tengan los efectos más favorables posible sobre el desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo. Sobre este punto es conveniente hacer algunas consideraciones más específicas.

a) La experiencia de América Latina

La inversión extranjera directa acumulada en América Latina (exceptuada Cuba) subió entre 1950 y 1969 de 7.4 a 17.9 billones de dólares, o sea 2.4 veces. Paralelamente adquirió mayor importancia la inversión en las industrias manufactureras. Así, por ejemplo, en 1968, casi un tercio del total de la inversión directa de los Estados Unidos en América Latina se dirigió a esas actividades (en Argentina, 64 % y en México, 68 %).⁹

Se reconoce generalmente que la inversión extranjera en condiciones dadas influye en el crecimiento económico, contribuye a la industrialización, sobre todo en el área de nuevas ramas modernas, y facilita la introducción de técnicas avanzadas y la ampliación de la infraestructura. Junto con este aporte positivo, la inversión extranjera también presenta una variedad de nuevos problemas para el desarrollo económico, que se refieren, sobre todo, al balance de pagos, a la naturaleza del desarrollo tecnológico que pro-

mueve y a la autonomía de las economías nacionales. Sobre estos aspectos se formulan a continuación algunos comentarios.

i) *El agravamiento de los problemas de balance de pagos.* El saldo neto del movimiento de capital, beneficios y otras remuneraciones privadas entre los países desarrollados y América Latina fue negativo en un alto grado para la región en su conjunto. Su magnitud se hace evidente al confrontar las inversiones directas procedentes de los Estados Unidos con las remesas de las utilidades correspondientes. Durante el período 1960-1968, las remesas superaron a los ingresos de capital en una cifra acumulada de 6 700 millones de dólares, lo que representa un monto mayor que el saldo positivo de 5 600 millones de dólares registrado en el total del intercambio comercial de América Latina en el mismo período.¹⁰

Las inversiones privadas extranjeras se han ampliado principalmente sobre la base de excedentes creados por las filiales en los propios países receptores de la inversión y que han sido reinvertidos generalmente al amparo de estímulos y tratamientos preferenciales. Al mismo tiempo ha contribuido a su desarrollo un proceso de captación del ahorro interno. Esa evolución se ilustra por el hecho de que, por ejemplo, en el período 1963-1965, la inversión total de los Estados Unidos en América Latina se financiaba sólo en un 9 % con los fondos provenientes de ese país.¹¹

Por otra parte, se advierte que la evolución estructural de la inversión extranjera se contrapone a menudo con las necesidades del balance de pagos. En efecto, las nuevas ramas dinámicas de la industria —que son, como se indicó, a las que preferentemente se dirige esta inversión— tienen en general un componente de insumos importados mucho mayor que las industrias tradicionales y que otras actividades. En estas circunstancias, la empresa extranjera carece en la mayoría de los casos, de estímulos propios para desplazar componentes o materias primas importadas por insumos nacionales del país en el cual está radicada su filial. La inclinación, más bien, podría ser en un sentido opuesto, esto es, hacia la dependencia de insumos importados.

La situación anterior se agrava porque las importaciones crecientes de insumos para el desarrollo de la filial extranjera no tienen una contrapartida suficiente de divisas creadas por las

⁸ Véase el Informe de esta Comisión, TD/B/318, anexo II.

⁹ Véase: CEPAL, *La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/868) y *Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana; el sector externo* (E/CN.12/884/Add.1)

¹⁰ Véase CEPAL, *La expansión...*, op. cit., p. 58; *Tendencias y estructuras...*, op. cit., cuadro 18, y *La economía de América Latina en 1970* (E/CN.12/890), cuadro 6.

¹¹ Véase CEPAL, *La expansión de las empresas...*, op. cit., cuadro 11.

exportaciones de bienes producidos en las mismas filiales. Estas se dedican preferentemente a producir para el mercado interno, si bien en algunos países han coadyuvado a las políticas de exportaciones de productos no tradicionales.

ii) *Aspectos relacionados con el aporte tecnológico.* Sin desconocer —en términos globales— el aporte que puede hacer la inversión extranjera al progreso tecnológico de la región, cabe considerar importantes aspectos negativos de las características de este modo de transferencia tecnológica.

Uno de ellos se relaciona con el alto grado de vinculación de los componentes tecnológicos transferidos con los procesos productivos empleados por la casa matriz de la empresa extranjera. Como se comprende, este tipo de “cautividad tecnológica” es mucho más directo que, por ejemplo, en el caso de los créditos externos y, en consecuencia, está sujeto a elecciones de tecnologías que pueden resultar inadecuadas o demasiado costosas para la economía de los países en desarrollo.

El poder que tiene la casa matriz de la empresa internacional para seleccionar la tecnología y fijar su precio para la filial está relacionado con el hecho de que la investigación básica y el desarrollo tecnológico de la producción están concentrados en la misma casa matriz, confiándose a las filiales sólo actividades residuales en este campo.

iii) *Aspectos relacionados con la autonomía económica nacional.* En el plano de la política de desarrollo, se advierte el problema que plantea la inversión extranjera en las limitaciones que imponen las empresas internacionales a la autonomía económica nacional de los países en desarrollo. Estas limitaciones se registran tanto en el nivel macroeconómico de las estrategias y proyectos económicos nacionales, cuanto en la esfera microeconómica de las actividades del empresario local.

En el nivel nacional, la “extranjerización” de los centros de decisión nacionales se manifiesta en el hecho de que en muchos países de la región no sólo importantes sectores de las ramas extractivas y de los servicios, sino también de industrias dinámicas o estratégicas, están en manos del capital privado extranjero. Así, por ejemplo, la participación de filiales manufactureras de los Estados Unidos en América Latina, en las ventas totales de productos químicos, papel, caucho, metálicos y de maquinaria fue en el año 1965 de 69 %, mientras que las correspondientes ramas de producción generaron en 1963 el 43 % del valor agregado total del producto industrial de la región.¹² Sobre todo en

¹² Véase CEPAL, *La expansión de las empresas...*, op. cit., cuadro 31.

los países donde las actividades de las empresas internacionales tienen una alta participación, parece cierto que las decisiones —sobre inversiones, tecnología, comercialización y exportaciones— se adoptan fuera del país sede de las filiales y en función de los intereses privados globales de las empresas extranjeras.

Es así cómo aspectos estratégicos claves, de carácter real y financiero, para la evolución y progreso de las economías de los países en desarrollo, se deciden en función de la política internacional de la empresa extranjera, con menoscabo de los intereses de las economías de estos países, cuando se presentan situaciones conflictivas u objetivos e intereses contrapuestos.

Por otra parte, el empresario nacional generalmente se encuentra en una posición de extrema debilidad para competir con la inversión privada extranjera. Esto deriva de la gran dimensión —y no pocas veces posición monopólica— de la empresa extranjera en cuanto a recursos financieros y tecnológicos, volumen y capacidad de ventas y otros factores técnicos y económicos.

No puede dejar de mencionarse, en estos breves comentarios, otro hecho particularmente nocivo para el desarrollo de la empresa nacional en los países de la región. Se trata de la adquisición de empresas locales por las extranjeras. Este tipo de “desnacionalización”, que por lo común no trae nuevos aportes externos para la economía nacional, suele efectuarse con capital creado o captado localmente. En algunos países se ha extendido al extremo de que una mayoría de las nuevas inversiones extranjeras corresponde a compras de empresas ya establecidas o a la creación de sucursales de subsidiarias preexistentes.

b) *Algunos elementos sobre la política de inversiones extranjeras*

Estos diversos problemas, así como otros que no se han considerado en las páginas precedentes, son materia de creciente preocupación en América Latina y, en los últimos años, en varios países se han comenzado a tomar decisiones tendientes a establecer políticas o determinados controles. Cabe mencionar, a este respecto, el Estatuto del Inversionista para los capitales extranjeros del Grupo Andino de integración subregional.

En relación con los aspectos generales y de carácter más bien limitado que se consideran en este informe, pueden destacarse estas conclusiones:

i) Para evitar la progresiva extranjerización de las economías nacionales y al mismo tiempo establecer normas lo suficientemente claras para el inversionista extranjero potencial, será impres-

cindible que los países determinen aquellos campos en los cuales se considera conveniente la inversión extranjera (sea por la aportación de recursos que significa o porque trae consigo conocimientos y otros elementos que no son asequibles de momento a la iniciativa nacional). Entre las soluciones institucionales prácticas, merece destacarse la forma de la empresa conjunta, o sea, la combinación de la iniciativa privada extranjera con la de los empresarios nacionales, públicos o privados. Asimismo, en muchos casos, la inversión privada extranjera puede reemplazarse con ventajas por fórmulas en las cuales las empresas nacionales efectúan las nuevas inversiones, contratando préstamos externos y adquiriendo la asistencia y el conocimiento técnico transitoriamente a empresas extranjeras.

ii) La inversión extranjera privada debería contribuir de manera efectiva a corregir la llamada "brecha tecnológica" entre los países en desarrollo y los industrializados antes que a ensancharla o prolongarla, y esto, sin desconocer el importante papel que deben desempeñar otras formas de transferencia tecnológica. Habrá, por lo tanto, que buscar fórmulas adecuadas para una transmisión tecnológica efectiva, tanto en cuanto a su dominación completa por el país receptor (incluso el desarrollo de la investigación en los países en desarrollo y la capacitación del personal técnico y administrativo) como en cuanto a la retribución justa de aquella tecnología.

iii) Al reafirmarse la premisa que recoge la Estrategia Internacional de que la política de aceleración del progreso económico y social es responsabilidad de los propios países en desarrollo, se advierte con claridad que los centros de decisión sobre los aspectos nacionales deberán estar radicados en los países en desarrollo y no fuera de ellos. Su puesta en práctica implica la subordinación de la empresa extranjera a las políticas, objetivos y metas fijadas por los gobiernos nacionales de los países en desarrollo.

iv) En virtud de los graves problemas de balance de pagos, será necesario evaluar, con mayor profundidad y en el contexto de los planes nacionales, la contribución efectiva de la inversión directa extranjera a la solución de esos problemas. La rentabilidad y el retiro de utilidades de las inversiones extranjeras deben estar sujetos a ciertas limitaciones, establecidas en forma previa y permanente, de suerte que se establezca una aceptable comunidad de intereses entre los inversionistas y los países receptores.

v) Estas evaluaciones deberán alcanzar, como es natural, a otros aspectos económicos, sociales y políticos, según se ha examinado y que son inherentes a la naturaleza y objetivos de la estrategia del desarrollo de los países latinoamericanos; entre ellos, los efectos sobre la ocupación

y la distribución del ingreso tienen especial importancia, así como los aspectos relacionados con la transferencia, incorporación y asimilación del progreso tecnológico.

4. Aspectos especiales de la financiación del desarrollo

a) Establecimiento de un vínculo entre la asignación de derechos especiales de giro y la prestación de asistencia financiera adicional a los países en desarrollo

Desde hace varios años, las naciones en desarrollo vienen proponiendo que se establezca un vínculo entre la asignación de derechos especiales de giro (DEG) y el suministro de financiación adicional para el desenvolvimiento de los países en desarrollo,¹³ lo que se ha reiterado en el Programa de Acción de Lima. Entre otras razones, se ha considerado que la intención declarada de las naciones desarrolladas de aumentar el volumen de su ayuda al desenvolvimiento podría llevarse a efecto con mayor facilidad y rapidez si se aprovecha la oportunidad que ofrece el sistema de los DEG para proporcionar a los países en desarrollo, por medio del mecanismo del vínculo, nuevos fondos para el desarrollo. En la Estrategia Internacional (párrafo 52) se reconoce que "se prestará seria consideración a la posibilidad de establecer un vínculo" y se agrega que "en todo caso, la cuestión se examinará antes de la asignación de Derechos Especiales de Giro en 1972".

Son conocidos los argumentos que se han dado en favor del establecimiento del vínculo. Este mecanismo no solamente da una nueva perspectiva a la financiación adicional para el desarrollo sino que también permite salvar, al menos en parte, algunas objeciones que las naciones en desarrollo han venido haciendo al procedimiento utilizado para distribuir los DEG, que se basa en las proporciones dadas por las cuotas de cada país en el Fondo Monetario Internacional. A este respecto, parece conveniente recordar que esa forma de distribución utiliza un patrón convencional de proporcionalidad que significa, en último término, dar más de estas nuevas unidades monetarias a muchas naciones que probablemente las necesitan menos y viceversa. No obstante, debe quedar en claro que el vínculo no puede considerarse como una solución alternativa a la modificación del criterio vigente para la distri-

¹³ Véase al respecto, el anexo III del documento oficial del décimo período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, *Suplemento N° 4*, TD/B/318 y adicionalmente, el informe de la Secretaría de la UNCTAD, *Cuestiones monetarias internacionales*, TD/B/356, 5 de junio de 1971.

bución de DEG; ambos objetivos deben perseguirse simultáneamente porque tienen finalidades distintas en el financiamiento del sistema.¹⁴

La gran urgencia —reconocida en la Estrategia Internacional— que tiene la rápida aprobación del establecimiento del vínculo por parte de la comunidad internacional se debe a varios motivos. *Primero*, durante 1972 corresponde discutir la nueva creación de DEG, los que se distribuirían a partir de 1973. *Segundo*, aunque en la III UNCTAD se apruebe el principio del vínculo, lo más probable es que transcurra un tiempo bastante largo antes de que el mecanismo empiece a funcionar porque, aunque ya se han estudiado procedimientos operativos, será necesario decidir entre varias posibilidades de funcionamiento, elaborar las disposiciones correspondientes y obtener el acuerdo de los gobiernos sobre las soluciones concretas que se vayan proponiendo. *Tercero*, los recientes acontecimientos que están llevando a un reordenamiento del sistema monetario internacional tienden a acentuar la prioridad de la aprobación de esta propuesta. En efecto, es probable que tienda a acrecentarse la importancia de los DEG como unidad básica del sistema monetario internacional y, consecuentemente, a disminuir la del dólar. En este contexto puede irse estructurando una nueva política financiera mundial, de la que no debería estar ausente el oportuno funcionamiento del mecanismo del vínculo.

La importancia relativa que puede adquirir el vínculo en la financiación del desarrollo depende de varios factores. En este sentido, sobresale, por una parte, la proporción que se les asigne a los DEG en la creación de liquidez internacional; como es obvio, mientras más alta sea ésta, habrá una disponibilidad mayor de DEG que podría quedar afecta al vínculo. Por otra parte, será fundamental la modalidad que se adopte para que los DEG se distribuyan por países y entren en circulación. Así, mientras mayor sea el acceso potencial y real a los nuevos DEG de los países desarrollados con déficit más o menos permanentes de sus balanzas de pagos, es muy probable que sea menor la proporción de ellos que se destine al financiamiento de los países en desarrollo.¹⁵

La trascendencia que tiene para los países en desarrollo el establecimiento del vínculo no debiera afectar en nada la acción que ellos necesitan desplegar para el cumplimiento de los objetivos de 1 % del producto nacional bruto de las naciones industrializadas de corriente finan-

ciera neta total y del 0.7 % de asistencia oficial. Esto porque, por un lado, se trata de planteamientos distintos aunque independientes entre sí y, por otro, debido a que, como se sugirió anteriormente, es probable que los recursos adicionales que eventualmente logren los países en desarrollo a través del funcionamiento de este mecanismo sean sustancialmente menores de los que resulten del logro de las metas del 1 % y, particularmente, de la del 0.7 por ciento.

Otro aspecto que tendrá que considerarse en el funcionamiento del vínculo será la modalidad institucional de encauzamiento de los DEG sujetos al mecanismo y los efectos que ella provoque. Sobre la materia se distinguen diferentes posibilidades, pero si en algunas de ellas los recursos fluyen hacia instituciones multilaterales de crédito, parece lógico que se establezcan fórmulas que permitan que los nuevos fondos disponibles puedan distribuirse en forma relativamente equilibrada entre los distintos países en desarrollo.

b) *El mecanismo de financiación complementaria o suplementaria*

Desde su primer período de sesiones, la UNCTAD recomendó el establecimiento de un mecanismo financiero que complementara los destinados a mitigar las caídas a corto plazo en los ingresos de exportación de los países en desarrollo. La propuesta respondía a la necesidad que existe de resolver el problema financiero que enfrentan los programas nacionales de desarrollo cuando, debido a factores imprevisibles, los ingresos de exportación caen por debajo de las proyecciones efectuadas. Esa merma de los ingresos puede dislocar, como es evidente, la ejecución de planes bien concebidos y conducir al abandono de inversiones ya iniciadas con los perjuicios consiguientes.

Las propuestas elaboradas por el Banco Mundial, atendiendo a la recomendación formulada en el anexo A.IV.18 de la primera UNCTAD, fueron examinadas por un Grupo Intergubernamental, en el que no se pudo llegar a acuerdo sobre los principios y las modalidades de operación del sistema. La resolución 30 (II) de la segunda UNCTAD, por lo tanto, reafirmó los objetivos señalados al plan de financiamiento complementario e instruyó al Grupo Intergubernamental para que continuara el examen de las propuestas. La evolución subsiguiente de las discusiones se reflejó en la resolución 60 (IX) de la Junta de Comercio y Desarrollo, en la que se aprobó un conjunto de conclusiones que debían servir de base para la preparación de un plan discrecional de financiación complementaria y se invitó nuevamente al Banco Mundial a ela-

¹⁴ Véase el artículo siguiente (pág. 123) sobre la coyuntura monetaria internacional y la reforma del sistema.

¹⁵ Véase al respecto lo que se señala sobre el tema en el artículo sobre la coyuntura monetaria internacional y la reforma del sistema.

borar el plan y sus modalidades de aplicación. Entre tanto, las consultas realizadas por este organismo llevaron a la conclusión de que los países desarrollados, en el mejor de los casos, sólo prestarían un apoyo muy limitado a la idea de aportar fondos para un plan de financiamiento complementario, al menos durante el período de la tercera contribución de fondos a la Asociación Internacional de Fomento. En esas condiciones, el Banco Mundial consideró que convendría aplazar el examen más a fondo de las propuestas sobre financiamiento complementario. Esta decisión, adoptada por primera vez en septiembre de 1970, fue ratificada el 4 de mayo de 1971 en una comunicación enviada por el Presidente del Banco Mundial al Secretario General de la UNCTAD,¹⁶ a pesar de que en la Estrategia Internacional (párrafo 51) "se invita al Banco a considerar más ampliamente la posibilidad de adoptar medidas financieras suplementarias lo antes posible".

La posición adoptada por el Banco Mundial plantea a los países en desarrollo una situación que deberá examinarse en la III UNCTAD. En efecto, si aceptan la decisión tomada por aquel organismo, se aplaza por término indefinido el estudio y la elaboración de nuevas propuestas sobre financiamiento complementario. Por el contrario, si consideran que debe persistirse en el empeño de establecer un plan discrecional de financiamiento complementario, de acuerdo con lo que fue reiterado en el Programa de Acción de Lima, tendrán que adoptarse las decisiones pertinentes y dar instrucciones al Grupo Inter gubernamental de la UNCTAD para continuar examinando las bases posibles del sistema.

c) *Financiación compensatoria*

En el Programa de Lima se reitera que "el FMI debería examinar seriamente las sugerencias de los países en desarrollo que figuran en la decisión 31 (II) de la UNCTAD, relativas a la liberalización del servicio de financiación compensatoria" (párrafo *xxii*, sección D, *d*). Por su parte, en la Carta de Argel se había planteado que dentro de la operación del sistema se permitiera efectuar giros por valor de hasta 50 % de las cuotas de los países en el FMI, sin que esos giros estén sujetos a condiciones específicas; que se modificara la fórmula para calcular los déficit, y que se examinara la refinanciación de las deudas contraídas durante los períodos de déficit persistentes en sus ingresos de exportación, entre los que debe incluirse la revisión de los plazos vigentes para las recompras.

Corresponde recordar que en 1966 el FMI in-

¹⁶ Véase el documento TD/B/353 del 21 de mayo de 1971.

trodujo algunas modificaciones en el sistema, en respuesta a la recomendación A.IV.17 de la UNCTAD. De este hecho se tomó nota con satisfacción en la II UNCTAD. Conforme con la buena disposición mostrada por el FMI para ir mejorando el funcionamiento del sistema, puede suponerse que, de acuerdo con las resoluciones que se tomen sobre la materia en la UNCTAD, estará también en condiciones de continuar readaptando la operación del mecanismo de suerte que éste coadyuve más eficientemente al desenvolvimiento de los países en desarrollo.

En el mismo párrafo *xxii* ya citado del Programa de Lima se anota: "además, debería ampliarse el servicio de financiación compensatoria de modo que los países en desarrollo pudieran compensar la disminución de los ingresos procedentes de la exportación de determinados productos básicos o grupos de productos". Es meridiana la utilidad que tendría el funcionamiento de una fórmula como la propuesta; ello no obstante, cabe hacer notar que sería conveniente coordinar esta posición con lo que se ha venido planteando en cuanto a la puesta en práctica del mecanismo de financiación complementaria del Banco Mundial.

Una cuestión adicional en materia de financiación compensatoria se suscribió en el Programa de Acción de Lima, al indicarse: "el FMI debería crear un servicio especial ideado específicamente para cubrir los déficit que son resultado de la aplicación de medidas encaminadas a liberalizar el comercio entre países en desarrollo, siempre que los derechos de giro de este servicio sean distintos de los derechos corrientes de giro" (párrafo *xx*, sección D, *d*).

En la tercera UNCTAD debiera promoverse la aprobación de este principio y de su aplicación práctica, habida consideración de la propagación y dinamismo que están teniendo los procesos de integración económica entre países en desarrollo.

5. *El problema del endeudamiento y la salida de recursos financieros de los países en desarrollo*¹⁷

a) *Reendeudamiento externo*

La Estrategia Internacional (párrafo 48) señala que "se mejorarán las disposiciones destinadas a prever y, de ser posible, evitar las crisis originadas por la deuda. Los países desarrollados contribuirán a evitar tales crisis proporcionando asistencia en plazos y condiciones adecua-

¹⁷ Sobre este aspecto, véanse los documentos de la secretaría de la UNCTAD: *La corriente de recursos financieros* (TD/B/C.3/92) y *Liberalización de las condiciones y modalidades de la asistencia* (TD/B/C.3/96).

dos, y los países en desarrollo adoptando sanas normas de administración de la deuda. En los casos en que surjan dificultades, los países interesados deberán estar dispuestos a resolverlas razonablemente dentro del marco de un foro adecuado, en cooperación con las instituciones internacionales interesadas, recurriendo a todos los métodos disponibles, incluso, si fuere necesario, a medidas tales como arreglos para la redistribución del servicio y la refinanciación de las deudas existentes en plazos y condiciones adecuados”.

Por su parte, en el Programa de Acción de Lima se acordó por los países en desarrollo (en los párrafos *xxiv* y *xxvii*, sección D, *f*):

xxiv) “Los criterios y procedimientos para la modificación de los plazos de amortización de las deudas externas de los países en desarrollo, especialmente de los que tienen graves problemas de servicio de la deuda, deberían examinarse y revisarse de modo que la modificación de los plazos no entorpezca el proceso de planificación del desarrollo en los países deudores; el objetivo de ese examen y esa revisión debería ser evitar en todos los casos tanto la desorganización de los planes de desarrollo a largo plazo como la necesidad de proceder a repetidos arreglos de la deuda. Cuando los problemas de endeudamiento obedezcan a un desequilibrio estructural deberían fijarse para las deudas cuyos plazos de amortización se modifiquen los mismos períodos de gracia, tipos de interés y plazos de vencimiento que se aplican en la financiación básica del desarrollo. En los acuerdos sobre préstamos debería figurar invariablemente una cláusula de aplazamiento de los reembolsos de la deuda en situaciones de graves dificultades de balanza de pagos, tales como las que se producen como consecuencia de una imprevista y fuerte disminución de las exportaciones o de un aumento también imprevisto de las importaciones.”

xxvii) “Debería crearse un órgano especial dentro del mecanismo de la UNCTAD para que encuentre soluciones prácticas a los problemas de servicio de la deuda de los países en desarrollo. Dentro de ese órgano podrían celebrarse consultas entre representantes de los países deudores y acreedores y expertos internacionales que prestarían sus servicios a título personal.”

Tiene amplia justificación el énfasis puesto en este tema en la Estrategia y en el Programa de Lima, porque la salida de recursos financieros de los países en desarrollo originada por el servicio de la deuda externa ha estado constituyéndose progresivamente en uno de los problemas más explosivos que enfrentan las naciones en desarrollo. Cabe señalar que uno de los fac-

tores fundamentales en el agravamiento de este problema ha provenido del retroceso experimentado en cuanto al cumplimiento de la meta del 0.7 % del producto nacional bruto de los países desarrollados concedida en asistencia oficial, en las condiciones de plazos y de tipos de interés que se detallaron anteriormente.

Es posible destacar dos manifestaciones concretas del peso relativo que ha adquirido el servicio de la deuda externa de las naciones en desarrollo. En primer lugar, del cuadro 9 se desprende que entre 1965 y 1969, no obstante que los desembolsos totales aumentaron de 8 774 a 10 153 millones de dólares, la transferencia neta de recursos al mundo en desarrollo descendió de 5 358 a 5 185 millones, a consecuencia del incremento de 3 416 a 4 968 millones registrado por el servicio de la deuda pública externa (el pago de intereses creció en 61 % y el de amortizaciones se calcula en algo más de 45 por ciento).

En segundo término, se advierte que en los últimos 10 años ha habido 22 casos (para 10 países) de renegociación de la deuda y, además, que los problemas del servicio de la deuda provocaron dificultades en varios otros países que se resolvieron sin recurrir a la renegociación, lo que no significa que no se generaran efectos desfavorables sobre el desenvolvimiento económico y social de ellos.

Ahora bien, si se examina la distribución por regiones del problema de la deuda se pueden extraer algunas conclusiones de interés. Así, en el cuadro 10 se aprecia que a fines de 1969 la proporción más alta de deuda pública externa pendiente le correspondía a América Latina, no obstante que dicha proporción se redujo fuertemente entre 1961 y 1969; en cambio, las regiones que aumentaron la suya fueron Asia Oriental y Meridional y el Oriente Medio. Por su parte, los coeficientes registrados por África y Europa meridional permanecieron estables entre los dos años considerados.

La diferencia en las condiciones en que está contratada la deuda de las diferentes regiones en desarrollo se refleja en la relación existente entre las proporciones a que alcanzan el monto de la deuda y el servicio de ella, ambas referidas al total del mundo en desarrollo. A fines de 1969, América Latina, que tenía el 29.7 % del saldo de la deuda, pagó servicios por el 43.9 %; en cambio, las situaciones de Asia Oriental y especialmente de Asia Meridional fueron las inversas. En las otras regiones existió cierto equilibrio entre ambos conceptos. (Véase nuevamente el cuadro 10.) Resultan evidentes, por lo tanto, las condiciones medias relativamente desfavorables en que está contratada la deuda externa de América Latina, lo que repercute en la

Cuadro 9
CORRIENTE DE RECURSOS EXTERNOS Y PAGOS POR SERVICIO
DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA, 1965-1969

(Millones de dólares)

Región/año	Desembolsos			Servicio de la deuda			Corriente neta ^b	Transferencias netas ^c
	Préstamos	Donaciones y aportaciones con características de donación ^a	Total	Amortización	Intereses	Total		
África								
1965	1 078.5	861.7	1 940.2	303.6	163.9	467.5	1 636.6	1 472.7
1966	877.0	731.9	1 608.9	313.0	166.7	479.7	1 295.9	1 129.2
1967	984.1	685.1	1 669.2	293.3	182.7	476.0	1 375.9	1 193.2
1968	789.9	715.1	1 505.0	412.0	188.9	600.9	1 093.0	904.1
1969	800.1	739.6	1 539.7	521.3	203.5	724.8	1 018.4	814.9
Asia Oriental^d								
1965	509.1	363.4	872.5	163.5 ^e	30.1 ^e	193.6	709.0 ^e	678.9
1966	437.1	308.1	745.2	186.4 ^e	39.1 ^e	225.5	558.8 ^e	519.7
1967	814.6	398.7	1 213.3	205.6	54.1	259.7	1 007.7	953.6
1968	1 033.0	425.2	1 458.2	205.2	79.1	284.4	1 253.0	1 173.9
1969	1 201.5	366.1	1 567.6	318.6	117.6	436.2	1 249.0	1 131.4
Oriente Medio								
1965	402.7	194.2	596.9	204.9	42.3	247.2	392.0	349.7
1966	442.7	121.5	564.2	228.6	49.5	278.1	335.6	286.1
1967	683.7	77.8	761.5	179.3	61.7	241.0	582.2	520.5
1968	981.1	64.7	1 045.8	277.3	86.6	363.8	768.5	681.9
1969	774.2	63.2	837.4	366.9	108.2	475.1	470.5	362.3
Asia Meridional^f								
1965	1 347.0	827.3	2 174.3	199.5	147.1	346.6	1 974.8	1 827.7
1966	1 226.7	859.9	2 086.6	249.3	178.6	427.8	1 837.3	1 658.7
1967	1 574.5	774.9	2 349.4	306.5	204.5	511.0	2 042.9	1 838.4
1968	1 511.5	520.0	2 031.5	330.5	211.5	542.0	1 701.0	1 489.5
1969	1 418.0	338.6	1 756.6	377.2	240.5	617.6	1 379.4	1 138.9
Europa Meridional^g								
1965	607.0	61.4	668.4	346.9	92.2	439.1	321.5	229.3
1966	759.2	46.1	805.3	336.2	105.4	441.7	469.1	363.7
1967	758.2	34.6	792.8	324.4	115.4	439.8	468.4	353.0
1968	868.6	41.8	910.4	355.2	141.7	496.9	555.2	413.5
1969	945.6	19.5	965.1	359.0	173.0	531.9	606.1	433.1
Hemisferio occidental^h								
1965	2 121.5	399.8	2 521.3	1 300.4	421.0	1 721.4	1 220.9	799.9
1966	2 152.8	392.2	2 545.0	1 482.4	452.0	1 934.4	1 062.6	610.6
1967	2 617.6	384.3	3 001.9	1 541.7	508.4	2 050.1	1 460.2	951.8
1968	2 954.2	418.4	3 372.6	1 688.7	550.8	2 239.5	1 683.9	1 133.1
1969	3 011.9	475.1	3 487.0	1 583.1	599.4	2 182.5	1 903.9	1 304.5
30 países en desarrollo								
1965	6 065.9	2 707.8	8 773.6	2 518.8	896.6	3 415.4	6 254.8	5 358.2
1966	5 895.5	2 459.7	8 355.2	2 795.9	991.3	3 787.2	5 559.3	4 568.0
1967	7 432.7	2 355.4	9 788.1	2 850.8	1 126.8	3 977.6	6 937.3	5 810.5
1968	8 138.3	2 185.2	10 323.5	3 268.9	1 258.6	4 527.5	7 054.6	5 796.0
1969	8 151.3	2 002.1	10 153.4	3 526.1	1 442.3	4 968.4	6 627.3	5 185.0

FUENTE: Banco Mundial, *Informe Anual 1971*, cuadro 9.

^a Las donaciones comprenden datos sobre las donaciones propiamente dichas y las aportaciones con características de donaciones efectuadas por los países miembros del CAD y donaciones realizadas por organismos multilaterales, recopilados por la OCDE, así como desembolsos efectuados por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre préstamos amortizables en la moneda de los países receptores.

^b Desembolsos sobre préstamos, donaciones y préstamos con características de donaciones, deducida la amortización de los préstamos. (Véanse las llamadas c a la h al concluir la página siguiente.)

Cuadro 10
MONTO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y DE LOS PAGOS POR CONCEPTO
DE SERVICIO DE LA DEUDA, 1961-1969

(Millones de dólares)

		<i>Deuda pública^a</i>	<i>Porcentaje del total</i>	<i>Pagos por concepto del servicio de la deuda pública</i>	<i>Porcentaje del total</i>
África	1961	3 309	15.4	172	7.4
	1965	6 297	16.8	468	13.7
	1969	9 184	15.5	725	14.5
Asia Oriental	1961	2 176	10.0	224	9.6
	1965	3 903	10.4	194	5.7
	1969	7 609	12.8	436	8.7
Oriente Medio	1961	1 419	6.5	170	7.3
	1965	2 307	6.1	247	7.2
	1969	4 883	8.2	475	9.5
Asia Meridional	1961	3 600	16.6	246	10.6
	1965	9 015	24.0	347	10.1
	1969	13 809	23.3	618	12.4
Europa Meridional	1961	2 261	10.4	252	10.8
	1965	4 104	10.9	439	12.9
	1969	6 228	10.5	532	10.7
Hemisferio occidental	1961	8 822	40.8	1 250	54.0
	1965	11 905	31.7	1 721	50.4
	1969	17 618	29.7	2 183	43.9
<i>Total</i>	1961	21 587	100.0	2 314	100.0
	1965	37 532	100.0	3 416	100.0
	1969	59 331	100.0	4 968	100.0

FUENTE: UNCTAD, *op. cit.*, TD/B/C.3/96, cuadro 2.

^a Al 31 de diciembre, incluidas las sumas aún no desembolsadas.

seriedad del problema del servicio de la deuda que enfrenta la región.

La comprobación anterior sobre las malas condiciones en que está constituida la deuda externa de América Latina, se agrega a la formulada anteriormente en el sentido de que durante el período 1965-1969 la región estuvo contratando y desembolsando deuda de condiciones relativamente "duras" (véase de nuevo el cuadro 5), debido a que no tuvo un acceso creciente a formas de endeudamiento más favorables, como son

los créditos oficiales, o casi gratuitas, como las donaciones oficiales. En estas circunstancias debió utilizar con intensidad los créditos y préstamos privados, que se otorgaron a plazos cortos y con altos intereses. Una verificación de esto se proporciona en el estudio de la Secretaría de la UNCTAD ya citado. En efecto, a fines de 1969 se observaba que cerca de un 38 % de la deuda pública externa de América Latina provenía de fuentes privadas y que ésta daría origen en el período 1970-1975 a casi el 52 % del

^c Corriente neta, deducidos los intereses sobre los préstamos.

^d Excluida la mayor parte de la deuda privada con garantía pública de Filipinas.

^e Los intereses correspondientes a Indonesia se han incluido en la amortización. Por lo tanto, la corriente neta de ese año se ha subestimado.

^f Excluidos los créditos de proveedores a la India de los cuales se carece de datos para 1965-1968. En 1969 las transacciones de estos créditos fueron: desembolsos, \$89.2 millones; amortizaciones, \$64 millones; intereses, \$ 22.9 millones.

^g Excluida la deuda no garantizada del "sector social" de Yugoslavia contraída con posterioridad al 31 de marzo de 1966.

^h Los pagos por servicio del Brasil comprenden algunas deudas del sector privado con proveedores no garantizadas.

Cuadro 11
AMÉRICA LATINA: VALORES ACUMULADOS POR QUINQUENIOS DE LA AFLUENCIA DE FONDOS
EXTRANJEROS Y SU APORTE GLOBAL NETO AL FINANCIAMIENTO EXTERNO

(Millones de dólares)

	<i>Préstamos externos utilizados y sus servicios correspondientes</i>					<i>Inversión directa extranjera y sus servicios correspondientes</i>				<i>Donaciones oficiales</i>	<i>Aporte global neto del capital extranjero</i>	
	<i>Desembolsos</i>	<i>Reembolsos</i>	<i>Saldo</i>	<i>Intereses pagados</i>	<i>Aporte neto de los préstamos</i>	<i>Inversión directa</i>	<i>Depreciaciones</i>	<i>Saldo</i>	<i>Utilidades</i>			<i>Aporte neto de las inversiones directas</i>
1950-1954	4 028.5	2 289.9	1 738.6	436.9	1 301.7	1 826.6	272.7	1 553.9	3 981.8	-2 427.9	110.4	-1 015.8
1955-1959	8 141.2	5 256.2	2 885.0	823.8	2 061.2	4 062.2	270.6	3 791.6	5 306.4	-1 514.8	452.0	998.4
1960-1964	15 133.3	9 046.1	6 087.2	1 800.6	4 286.6	2 303.6	886.7	1 416.9	5 513.7	-4 096.8	642.3	832.1
1965-1969	19 267.7	12 476.0	6 791.7	3 565.6	3 226.1	3 628.3	871.6	2 756.7	8 021.5	-5 264.8	696.6	-1 342.1

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

servicio total que debía pagar la región por ese concepto.¹⁸

Otra característica que muestra América Latina en cuanto al peso relativo de la deuda y del servicio de ella se refiere a que la situación varía mucho de país a país. Dicha variación puede medirse a través de distintos índices (por ejemplo, con relación a la población, el ingreso por persona, a las exportaciones, etc.), comprobándose, a su vez, que se obtienen diferentes tendencias según sea el patrón de comparación que se utilice.

b) *La salida de recursos financieros*

En un examen que abarca un período relativamente largo (1950 a 1969; véase el cuadro 11) se perfilan algunas tendencias llamativas que complementan algunas cuestiones esbozadas antes. Así, en lo que a evolución de los préstamos se refiere, se observa que entre los quinquenios 1950-1954 y 1965-1969 los desembolsos brutos no alcanzaron a quintuplicarse, en tanto que los conocidos efectos de la espiral de endeudamiento llevaron a que los reembolsos se multiplicaran por 5.5 y que los intereses pagados lo hicieran por más de 8. Esto determinó que el aporte neto de los préstamos fuera solamente 2 y media veces superior en los quinquenios mencionados y que entre 1960-1964 y 1965-1969 se registrara una reducción en dicho aporte.

El saldo neto de los fondos correspondientes a la inversión directa extranjera ha sido en la práctica persistentemente negativo. Durante el período 1950-1969, por cada dólar que ingresó salieron más de 2, en forma de depreciaciones y utilidades. Por su parte, las donaciones oficiales han tendido a crecer pero sin alcanzar cifras de mucha significación dentro de la corriente examinada.

Todo lo anterior llevó a que en el conjunto de los 20 años considerados el aporte global neto del capital extranjero al financiamiento externo fuera negativo en alrededor de 500 millones de dólares.

Se aprecia, además, que la carga de servicios financieros externos totales viene absorbiendo una proporción cada vez más alta de los ingresos provenientes de las exportaciones. (Véase el cuadro 12.) Los desembolsos totales (amortizaciones, depreciaciones, intereses y utilidades) duplicaron su proporción en relación con las exportaciones de la región, elevándose de un 18.5 % a un 37 % entre 1950-1954 y 1965-1969. Aunque a comienzos del decenio de 1950 las utilidades y depreciaciones de la inversión directa representaban el coeficiente más alto, su incre-

¹⁸ Véase UNCTAD, *op. cit.*, TD/B/C.3/96, anexo, cuadro 1.

mento relativo posterior fue pequeño (de 11 a 13 %; en cambio, los servicios de la deuda externa, que al principio sólo llegaban a un 7 %, posteriormente triplicaron su participación, pues en 1965-1969, ella alcanzó a cerca de 24 %).

Cabe agregar que entre los años 1950 y 1969 los ingresos provenientes de las exportaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa anual del 3.9 %, en tanto que los servicios globales del capital extranjero lo hicieron a un 8.9 % cada año, subdividido en un aumento de las obligaciones de la inversión directa del 5.1 % por año y de las de la deuda eterna del 12.5 % anual.

c) *Posibles soluciones para el problema de la deuda externa*

Los antecedentes proporcionados permiten apreciar la gravedad que reviste para el mundo en desarrollo, y particularmente para América Latina, el problema de su endeudamiento externo y de la consiguiente salida de recursos financieros, a lo que se agrega el desequilibrio directo sobre la balanza de pagos que provoca el saldo neto de los fondos correspondientes a la inversión directa extranjera. Se explica plenamente, por lo tanto, la urgencia que reviste el cumplimiento de las medidas de política planteadas en la Estrategia Internacional y en el Programa de Lima, las que fueron reproducidas con anterioridad.

Por otra parte, parece útil insistir una vez más en que un elemento determinante para el enfrentamiento del problema de la deuda durante el decenio de 1970 será el volumen a que alcance y las condiciones que tenga la asistencia oficial para el desarrollo. Asimismo, debe prestarse cuidadosa atención a las recomendaciones sobre la materia de la Comisión Pearson, a saber:

"a) En las operaciones de ayuda para la deuda se debería evitar la necesidad de reajustes repetidos y procurar restablecer sobre bases realistas la financiación del desarrollo.

b) Cuando sea preciso fijar límites para los nuevos créditos de exportación, y de existir un programa de desarrollo bien concebido, se debería conceder igual importancia a la posible necesidad de ayuda exterior en condiciones concesionarias.

c) Los países que proporcionan asistencia deberían considerar la ayuda para la deuda como una forma legítima de asistencia, y permitir el uso de nuevos préstamos para refinar los pagos de la deuda, con objeto de reducir la necesidad de negociaciones de ayuda para la deuda en gran escala.

Cuadro 12

**AMÉRICA LATINA: VALORES ACUMULADOS POR QUINQUENIOS
DEL SERVICIO DEL CAPITAL EXTRANJERO**

(Millones de dólares)

Período	Servicio de la deuda externa			Inversión directa extranjera			Total de servicio del capital extranjero
	Amortización	Intereses	Total	Utilidades	Depreciaciones	Total	
1950-54	2 289.9	436.9	2 726.8	3 981.8	272.7	4 254.5	6 981.3
1955-59	5 256.2	823.8	6 080.0	5 306.4	270.6	5 577.0	11 657.0
1960-64	9 046.1	1 800.6	10 846.7	5 513.7	886.7	6 400.4	17 247.1
1965-69	12 476.0	3 565.6	16 041.6	8 021.5	871.6	8 893.1	24 934.7

Proporción que representa el servicio del capital extranjero en las exportaciones de bienes y servicios (en porcentajes)							
1950-54	6.1	1.1	7.2	10.6	0.7	11.3	18.5
1955-59	11.6	1.8	13.4	11.7	0.6	12.3	25.7
1960-64	17.6	3.5	21.1	10.8	1.7	12.5	33.6
1965-69	18.5	5.3	23.8	11.9	1.3	13.2	37.0

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

d) En las condiciones de todos los préstamos oficiales de asistencia para el desarrollo debería estipularse en lo sucesivo un interés no superior al 2 %, un vencimiento entre veinticinco y cuarenta años y un período de gracia de siete a diez años.”

Asimismo, tiene particular importancia lograr la aceptación del principio de que los países prestatarios puedan postergar el servicio de la deuda, en aquellos casos que estén enfrentando crisis de su balanza de pagos. Esta propuesta, llamada cláusula “bisque”, debería ser aceptada universalmente, incorporándose a los contratos de préstamo suscritos por los países en desarrollo con los industrializados.

En lo que se refiere a la importancia que tienen los créditos de proveedores en la estructura de la deuda externa de los países en desarrollo, el Programa de Lima también señala algunas indicaciones. Así se plantea, por un lado, que los créditos de exportación deberían concederse en condiciones compatibles con los objetivos del desarrollo planificado y, por otro, que los países desarrollados “deberían aceptar el principio de que han de asumir la responsabilidad de los créditos de proveedores de empresas registradas en sus territorios y escalonar los reembolsos en condiciones favorables, cuando sea necesario, a fin de atenuar el efecto negativo de dichos créditos sobre la balanza de pagos de los países en desarrollo”. De más está decir que la puesta en práctica de dichos principios es especialmente pertinente para América Latina, dada la alta participación relativa que tienen los créditos de pro-

veedores en la deuda externa de los países de la región.

6. Otros aspectos de la financiación del desarrollo

a) Problemas relacionados con la movilización de los recursos internos de los países en desarrollo

La Estrategia Internacional (párrafo 41) detalla algunas medidas que deberían tomar los países en desarrollo para movilizar más plenamente la totalidad de sus recursos internos. A su vez, en el Programa de Lima se acordó (párrafo *xxiii*, sección D, e):

“Los países desarrollados deben abstenerse de tomar cualquier medida que pueda interferir, directa o indirectamente, con la plena y eficaz movilización de los recursos internos tanto terrestres como marinos, de los países en desarrollo. Los programas y prioridades de los países en desarrollo con vistas a alcanzar tal movilización no deben sufrir tampoco ninguna interferencia externa.”

Ambos planteamientos, que enfocan el asunto desde distintos puntos de vista, tienen una profunda significación. Interesa, por tal motivo, la aceptación plena de esos principios y de ciertas normas concretas que permitan su realización práctica.

b) El desarme y la financiación del desarrollo

La Resolución 2685 (XXV) de la Asamblea

General de las Naciones Unidas sobre "Consecuencias económicas y sociales del desarme" se refiere al principio de "establecer el vínculo entre el Decenio para el Desarme y el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de que una porción adecuada de los recursos liberados como consecuencia del avance hacia el desarme general y completo se utilice para aumentar la ayuda destinada al desarrollo económico y social de los países en desarrollo".

En relación con este punto puede señalarse que en 1969, según estimaciones, los gastos militares mundiales alcanzaron a unos 200 000 millo-

nes de dólares.¹⁹ De esa cifra, los países de la OTAN gastaron más de la mitad, y los miembros del Pacto de Varsovia alrededor de un tercio. Pues bien, para apreciar la dimensión relativa de estos valores puede señalarse, a vía de ejemplo, que los gastos militares de los países desarrollados equivalían, como mínimo, a 10 veces lo que ellos mismos dedicaban a la concesión de asistencia financiera total (pública y privada) en favor de las naciones en desarrollo y a 20 veces de la asistencia financiera oficial.

¹⁹ U. S. Arms Control and Disarmament Agency, *Annual Report, 1969*.

LA COYUNTURA MONETARIA INTERNACIONAL Y LA REFORMA DEL SISTEMA¹

1. *Antecedentes sobre la evolución y la crisis del sistema monetario*

La medida anunciada por el Presidente Nixon en su discurso del 15 de agosto de 1971 de suspender temporalmente la convertibilidad del dólar en oro o en otros activos de reserva, significó la eliminación formal de una característica básica del sistema monetario internacional que no estaba operando efectivamente en la práctica. Ello no obstante, esta medida, adoptada conjuntamente con el recargo del 10 % sobre las importaciones, forzó a la comunidad internacional a buscar una modificación sustancial de un sistema monetario que estaba en crisis desde hace tiempo. Ese cambio empezó a tener lugar con la modificación del precio del oro expresado en dólares y con los reajustes cambiarios acordados el 18 de diciembre pasado por el Grupo de los Diez. Estos tienen una especial significación, pero todavía parece quedar un largo camino por recorrer hasta que se complete la reforma del sistema.

El objetivo principal del sistema financiero que entró en vigor al término de la segunda Guerra Mundial era promover el progresivo establecimiento de un sistema multilateral de comercio y de pagos que llevara a la expansión y a la liberalización del comercio mundial, particularmente del que se realiza entre los países desarrollados. De hecho, se estructuró un aparato monetario que no tomó en cuenta en absoluto las características propias de las naciones en desarrollo y que las integró en él pero sobre la base de que ellas quedaron sujetas a las mismas regulaciones que fueron formuladas teniendo en cuenta la naturaleza de los países industrializados.

Sobre la materia parece útil recordar que el sistema que funcionó durante más de 25 años —y que aún sigue vigente— se sustentaba, muy fundamentalmente, en la aceptación generalizada del dólar como unidad monetaria mundial, tanto para los propósitos del pago de las transacciones comerciales como de la constitución de reservas internacionales. Esto llevó, en buena medida, a

que los Estados Unidos constituyeran una especie de Banco Central del sistema, a pesar de que al Fondo Monetario Internacional le correspondía teóricamente ese papel.

De esta característica “patrón-dólar” del aparato monetario mundial, se deduce que la promoción de la expansión de la liquidez internacional estaba en buena parte influida por el ritmo de expansión de la cantidad de dólares en circulación, sobre todo considerando que las otras formas de reserva (oro, DEG y posición en el FMI) tenían una limitada capacidad de crecimiento. En efecto, el aumento de las existencias de oro estaba condicionado por el lento ritmo de producción mundial de este metal, a lo que se agregaba el disuasivo que significaba un precio fijo en dólares; los DEG sólo comenzaron a operar a partir de 1970 y en limitadas cantidades; y las posiciones en el FMI eran de reducida importancia relativa.

La situación descrita llevó en los últimos años a que la expansión de la liquidez internacional estuviera vinculada a la generación de déficit permanentes del balance de pagos de los Estados Unidos y a la aceptación y promoción, por parte de los países desarrollados superavitarios, de un aumento cada vez más rápido de sus reservas en dólares, al tiempo que ellos mismos sabían que con ese proceso se estaba debilitando la estabilidad del valor del dólar y su garantía de convertibilidad. Los países con excedentes aceptaban aquella evolución, en forma más o menos generalizada, porque permitía un acelerado ritmo de incremento de sus exportaciones y, con esto, un fuerte estímulo al crecimiento de sus economías. Sin embargo, la política seguida tuvo un efecto no deseado de gran importancia, que consistió en la progresiva desnacionalización de muchas empresas manufactureras europeas y japonesas adquiridas total o parcialmente por empresas estadounidenses.

Cabe reiterar, al respecto, que lo que perseguían los países europeos y Japón con ese funcionamiento financiero de la economía mundial era el propósito de aumentar su participación en el comercio internacional, en parte para recuperar posiciones perdidas y en parte, también, para ganar otras. Ellos tuvieron éxito en la consecución de ese objetivo y, simultáneamente, lograron acumular fuertes reservas internacionales. Sin

¹ Con relación a este tema véase, UNCTAD, *International Monetary Issues*, TD/B/C.3/98, y el documento presentado por la CEPAL a la XXII Reunión de CELA, *Las probables repercusiones sobre América Latina de la nueva política económica de los Estados Unidos* (E/CN.12/L.67).

embargo, parece claro que esos países —particularmente algunos de ellos— exageraron su política de lograr superávit en sus balanzas de pagos y de constituir crecientes reservas internacionales. En efecto, con el afán de acelerar su ritmo de crecimiento y de asegurar el pleno empleo de su fuerza de trabajo, fueron demasiado cautelosas para liberalizar importaciones, para establecer regulaciones que limitaran la desnacionalización de empresas, para aumentar la ayuda externa y para adoptar medidas de política —por ejemplo, revaluación de sus paridades cambiarias— que llevaran a hacer algo menos intensa la redistribución del comercio mundial y la presión sobre el dólar. Con esto, la crisis del sistema monetario se aceleró, porque a los crecientes problemas que enfrentaban los Estados Unidos se agregó el comportamiento ya descrito de los países industrializados superavitarios.

La expansión y reorientación del comercio mundial, que llevó a una reducción de la importancia relativa que Estados Unidos tenía en él a fines de la segunda guerra mundial, no favoreció a las regiones en desarrollo: la proporción que éstas representaban en el comercio mundial disminuyó de un tercio en 1950 a menos de un quinto en 1970, al mismo tiempo que se continuó acrecentando la diferencia existente entre los niveles de desenvolvimiento de los países industrializados y de los en desarrollo.

El proceso por el cual fue ganando consenso la posición de que este sistema no podría seguir funcionando —a pesar de que se le hicieron ciertos ajustes, entre otros, devaluación de la libra y del franco, revaluación del marco y mercado libre para algunas transacciones de oro— se fundó en varios elementos complementarios entre sí. *Primero*, algunos países desarrollados —particularmente Alemania occidental y los Países Bajos— empezaron a considerar que sus economías estaban operando en condiciones de pleno empleo y que, por esto, no obtenían mayores ventajas con el exceso de liquidez internacional, sino que por el contrario corrían riesgos inflacionarios. *Segundo*, la situación deficitaria del balance de pagos de Estados Unidos en 1970 y 1971 adquirió tal magnitud que hizo cuantitativamente inaceptable y demasiado arriesgada la continuación del funcionamiento del sistema y, al mismo tiempo, el valor de las reservas en dólares del conjunto de algunas naciones desarrolladas pasó a ser considerablemente mayor que las existencias de oro en los Estados Unidos. *Tercero*, el funcionamiento del “patrón-dólar” se fue haciendo cada vez más inaceptable y no equitativo, ya que en la práctica era manejado por la decisión unilateral de un país que, a juicio de los demás, no hacía esfuerzos suficientes para corregir, aunque fuera moderadamente, los desequilibrios de su

economía. *Cuarto*, Estados Unidos llegó a convencerse de que el continuo déficit de su balanza de pagos y el curso que estaba siguiendo el sistema monetario internacional no eran compatibles con un adecuado desenvolvimiento de su economía, en la que se advertían peligrosos síntomas de desempleo e inflación que acentuaban el deterioro de su situación competitiva.

Es decir, tomó un largo tiempo y una suma de circunstancias para que el país que se encontraba en una situación de “desequilibrio fundamental” en su balance de pagos (en el lenguaje del FMI) adoptara medidas conducentes a corregirla; en lo principal, una devaluación de su moneda. La razón de esa demora no sólo residió en los factores ya anotados sino que, también, en el hecho de que el sistema aprobado en Bretton Woods no estaba diseñado para hacer frente con agilidad a una circunstancia en la cual la economía y la moneda base del esquema eran las que mostraban las mayores debilidades.

El mundo en desarrollo, que no había recibido un tratamiento especial en el sistema monetario que estuvo en funcionamiento durante un cuarto de siglo, tampoco lo ha tenido en el período de transición que se inició el 15 de agosto de 1971 y que no tiene término previsto. Así, además de la cuestión de principio en el sentido de que las regiones en desarrollo han quedado hasta ahora marginadas totalmente de las negociaciones dirigidas a reestructurar el sistema, se aprecia que se han generado efectos negativos muy concretos que influyen sobre las economías de las naciones en desarrollo.

Resulta de interés mencionar algunos de esos efectos. En primer lugar, la prolongada crisis monetaria vigente ha agregado nuevos factores que tienden a acentuar el ya debilitado ritmo de crecimiento de algunos países europeos y del Japón y, además, ha provocado incertidumbre en los mercados internacionales. Ambos factores han repercutido desfavorablemente sobre el volumen y precio de las exportaciones de las naciones en desarrollo. En segundo término, las características de este período de transición han llevado a un retroceso en el cumplimiento, por parte de los países desarrollados, de los objetivos que habían suscrito internacionalmente en materia de comercio y de financiación del desenvolvimiento. Así, por ejemplo, se ha introducido un factor adicional de demora para la puesta en práctica por parte de varias naciones industrializadas del sistema generalizado de preferencias y ha disminuido la asistencia oficial otorgada por algunos países y, en especial, por los Estados Unidos. Tercero, el reajuste de las paridades cambiarias acordado en diciembre pasado provoca una reducción del orden de 1 000 millones de dólares en el valor real de las reservas internaciona-

les en poder de los países en desarrollo.² Asimismo, dicho reajuste implica un incremento del valor real de la deuda externa del mundo en desarrollo y en aquella porción constituida en monedas que han sido revaluadas, y debe llevar a un empeoramiento de su relación de intercambio. Por último, las medidas concretas aplicadas por los Estados Unidos a partir del 16 de agosto de 1971 —particularmente el recargo transitorio de 10 % sobre las importaciones— provocaron lógica expectación e intranquilidad en los países de América Latina por su impacto sobre el desarrollo de sus exportaciones más dinámicas a aquel mercado. Aunque la medida en cuestión fue dejada posteriormente sin efecto, sigue preocupando a los países de la región la indiferencia mostrada por los Estados Unidos, igual que en oportunidades anteriores mostraron otros países industrializados, por el efecto de sus medidas económicas internas sobre el proceso de crecimiento del mundo en desarrollo. Actitudes de ese tipo paralizan o crean discontinuidad en los esfuerzos de estos países por expandir y diversificar sus corrientes de exportación a los mercados desarrollados. Complementariamente, cabe tener en cuenta el impacto provocado por la disminución de 10 % en la ayuda externa otorgada por los Estados Unidos, de la que luego de intensa gestión fue exceptuada América Latina.

En suma, de lo señalado se desprende que han sido numerosas y de transcendencia las repercusiones desfavorables sobre la economía de los países en desarrollo que han resultado de la crisis monetaria y de la solución que hasta ahora se le está dando.

2. Algunos aspectos generales de la reforma del sistema

La estructuración del nuevo sistema monetario debe considerar algunos objetivos y criterios principales, a los cuales vale la pena hacer referencia.

a) El régimen debe garantizar permanentemente una situación de liquidez internacional apropiada para la expansión del comercio mundial y, en especial, para la aceleración del ritmo de crecimiento de las exportaciones y de las economías de los países en desarrollo. Esto último implica que desde la creación misma del sistema se le deben incorporar regulaciones que tengan en cuenta debidamente las características particulares del mundo en desarrollo a diferencia de lo que sucedió en Bretton Woods. No debe extrañar este planteamiento sobre trato diferenciado porque significa extender al campo monetario y financiero un principio ya aceptado en la esfera

² Véase UNCTAD, *op. cit.*, TD/B/C.3/98, p. 22.

del comercio. Corresponderá preocuparse de la plena realización práctica de dicho principio.

Hay dos aspectos complementarios que considerar en lo que se relaciona con la necesaria expansión del comercio mundial. Uno tiene que ver con el hecho de que en la coyuntura actual es indispensable evitar la propagación de las tendencias depresivas que están mostrando algunos países industrializados de Europa y el Japón. Para tal propósito se requiere que esos países den mayor énfasis que en el pasado a la adopción de medidas que les permitan activar la demanda interna como compensación, aunque sea parcialmente, de la baja de la demanda externa que probablemente deban enfrentar. Esto, por supuesto, sin dejar de lado las acciones que puedan seguirse para influir sobre la evolución de su sector externo. Más adelante se volverá sobre este último punto.

El otro aspecto que tiene interés destacar en esta materia se refiere a la oportunidad que se ofrece, en esta etapa de reforma del sistema, para intentar la incorporación de las naciones socialistas al mecanismo que se establezca. En una fase de las relaciones internacionales en que tienden a fortalecerse las vinculaciones comerciales, además de las políticas, entre los países de economía de mercado y los socialistas, parece lógico que también se desplieguen esfuerzos para ampliar la base de sustentación del aparato monetario mundial.

b) La participación efectiva y oportuna de los países en desarrollo en las negociaciones destinadas a definir la reforma del sistema y, posteriormente, en la operación misma del sistema monetario, es una cuestión absolutamente crucial. Al respecto cabe recordar, en primer lugar, lo señalado en la resolución 1652 (LI), del 29 de octubre de 1971, del Consejo Económico y Social (párrafo 4): “Afirma que todos los Estados miembros del Fondo Monetario Internacional deben tener la oportunidad de participar plenamente y desde el principio en las consultas y negociaciones que conduzcan a la reforma monetaria internacional”. Por su parte, en el Programa de Acción de Lima se anota (párrafo 6 de la sección A, I): “Es totalmente inaceptable que un pequeño grupo de países tome, al margen del Fondo Monetario Internacional, decisiones que son vitales para el futuro del sistema monetario internacional y que interesan a toda la comunidad mundial”.

Hasta la fecha la reestructuración del sistema ha estado siendo decidida en el ámbito exclusivo del Grupo de los Diez, aunque cabe señalar que en las reuniones de dicho Grupo participa el Director Gerente del FMI. El procedimiento seguido, que es totalmente contrario al principio de participación en las negociaciones de los países

en desarrollo, refuerza la conveniencia de la creación del Grupo Intergubernamental que presente las posiciones del Grupo de los "77", de acuerdo con las orientaciones acordadas en el Programa de Lima (párrafos 13, 14 y 15 de la sección A, I). De no seguirse ese camino, o uno alternativo que lleve al mismo fin, los países en desarrollo continuarán funcionando dentro de una organización monetaria en la que sólo tienen la posibilidad concreta de ratificar, en la última etapa del proceso de reforma, lo que ya viene definido y convenido por unas pocas naciones industrializadas.

c) En cuanto a la definición del papel y de las características del FMI, en el Programa de Lima se acordó: "debería restablecerse y reforzarse la función y la autoridad del Fondo Monetario Internacional en todas las cuestiones que afectan a toda la comunidad internacional, como único medio de proteger los intereses de todos los países y en especial los de los países en desarrollo". En otra parte señala: "debería aumentarse el número de votos de los países en desarrollo en el Fondo Monetario Internacional introduciendo en su Convenio Constitutivo disposiciones que permitieran incrementar el número de votos de que dispone cada país".

Dicho en otros términos, lo que se propone es que la política monetaria mundial sea realmente conducida por el FMI y que en el manejo de esa política tengan una efectiva y mayor participación los países en desarrollo.³

En otro orden de ideas y cualquiera que sea la alternativa que surja en materia de reordenamiento monetario, cabría prestar especial atención al problema de la movilización de las reservas en dólares y en libras esterlinas actualmente en poder de los bancos centrales de los países desarrollados, tanto con relación a las repercusiones que para el comercio de los países en desarrollo pudiera tener una acción concertada tendiente a orientar ciertas importaciones hacia áreas desarrolladas, cuanto para procurar su aprovechamiento en favor de la creación de liquidez adicional para los países en desarrollo o la reducción de los costos del financiamiento. Para tales propósitos podrían utilizarse algunos mecanismos y modalidades sugeridas por expertos monetarios u otros que se basen en las propuestas del Fondo Monetario. Asimismo, cabría considerar las posibilidades que una acción en tal sentido abre a los países desarrollados que disponen de aquellas reservas, para la ejecución de políticas nacionales de inversión o financiamiento en favor de los países en desarrollo.

³ Véase al respecto, UNCTAD, *op. cit.*, TD/B/C.3/98, capítulo V y el anexo.

3. La actitud de los países en desarrollo ante un nuevo sistema monetario

El Programa de Acción de Lima señala, con gran precisión, las características específicas principales que cabe introducir al sistema monetario que se defina. Así, en él se indica:

"Al estudiar soluciones de la crisis deberían tenerse en cuenta las siguientes consideraciones y directrices:

a) Para el restablecimiento de la estabilidad y de la confianza en el sistema monetario mundial es indispensable que se establezca una estructura satisfactoria de tipos de cambio que se mantengan dentro de márgenes reducidos;

b) El nuevo sistema debe prever un mecanismo para crear una liquidez internacional adicional mediante una acción internacional verdaderamente colectiva, en consonancia con las exigencias de una economía mundial en expansión y las necesidades especiales de los países en desarrollo, y con las salvaguardias que sean necesarias para que la liquidez internacional en su conjunto no se vea influida de manera indebida por la posición de la balanza de pagos de ningún país o grupo de países;

c) La creación de un vínculo entre los derechos especiales de giro y los recursos adicionales para la financiación del desarrollo debe pasar a ser parte integrante del nuevo sistema monetario internacional;

d) La adhesión de los países en desarrollo a un nuevo sistema monetario internacional presupone forzosamente la existencia de un sistema permanente de garantías contra las pérdidas cambiarias que afectan a las reservas de dichos países. En todo caso, habría que establecer un sistema para compensar a los países en desarrollo contra las pérdidas involuntarias debidas a las especulaciones con determinadas monedas de países desarrollados."

En lo que se refiere a lo que anota el párrafo a) citado, resulta evidente que un sistema que opere con márgenes de fluctuación relativamente amplios para las paridades cambiarias tendría efectos negativos sobre los países en desarrollo. Esto sobre todo porque la fluctuación exagerada introduce un factor permanente de inestabilidad en el comercio internacional, que debe perjudicar más seriamente a las naciones menos preparadas y con una experiencia más reducida para enfrentar ese tipo de problemas que son precisamente las menos desarrolladas.

Teniendo en cuenta que los movimientos de capital a corto plazo son los determinantes principales de las fluctuaciones en torno a las paridades cambiarias, tiene particular importancia

que los países industrializados den más énfasis a la adopción de medidas internas que establezcan ciertas limitaciones para tales movimientos. Esta orientación estaba incluso prevista en lo aprobado en Bretton Woods pero, en la práctica, los países desarrollados, con escasas excepciones, no la siguieron.

Para el cumplimiento de lo que se plantea en el párrafo b) que se reprodujo del Programa de Lima, parece necesario que el nuevo sistema monetario tenga una característica adicional. Como señaló el vocero latinoamericano ante la última Asamblea del FMI, realizada en Wáshington, es indispensable que “la fuente básica de liquidez internacional e instrumento de reserva central no deba identificarse con monedas nacionales, y ser cada vez más un instrumento fiduciario como los DEG”.⁴

En el sentido anotado resulta claro que tal característica es particularmente importante porque de esa forma será factible, por un lado, ir terminando paulatinamente con el sistema “patrón-dólar” con todas las limitaciones que éste tiene y, por otro, acrecentar progresivamente la estabilidad e independencia del nuevo sistema monetario. En este último aspecto, parece evidente que el FMI tendrá más y mejores posibilidades efectivas de orientar el funcionamiento del sistema si la unidad base de éste es un instrumento fiduciario, creado en forma independiente de los países miembros y cuya emisión y circulación esté bajo la dirección y el control de la propia institución.

Ahora bien, al acrecentarse el papel que desempeñarán los DEG se hace más urgente la aprobación de procedimientos que permitan a los países en desarrollo un acceso relativamente más amplio al uso de ellos. En primer lugar se distingue la fórmula sugerida anteriormente, en el sentido de que en las próximas asignaciones de DEG se modifique el criterio de distribución utilizado hasta ahora, de suerte que los países en desarrollo reciban una proporción mayor que la que resulta determinada por las cuotas en el FMI. La aprobación y puesta en práctica de esta fórmula no es alternativa sino que, por el contrario, es complementaria de la aplicación del “vínculo”. Cabe señalar que en la coyuntura actual de reducción del ritmo de expansión del comercio internacional, se requiere particularmente el oportuno aumento del poder de compra de las regiones en desarrollo, con el propósito de que éste opere como factor estimulante.

En segundo término se encuentra el establecimiento de un “vínculo” entre la asignación de DEG y la prestación de asistencia financiera adicional a los países en desarrollo, aspecto que tam-

bién fue reiterado en el Programa de Lima, según ya se vio. Este punto ya fue examinado en este documento, en el capítulo sobre recursos financieros para el desarrollo, por lo que no parece necesario volver sobre la materia.

En tercer lugar, será necesario que se acepte el principio de que los déficit de balance de pagos que puede originar el uso del DEG deben ser de carácter transitorio, especificando hasta donde sea posible lo que se entenderá por esto último. De esta forma se trataría de limitar la utilización de los DEG por parte de los países desarrollados con balanzas de pagos deficitarias por largos períodos. En esta materia la experiencia durante los años 1970 y 1971 ha sido aleccionadora: los Estados Unidos y el Reino Unido han sido los grandes usuarios de estas unidades y, complementariamente, la CEE ha sido la principal aceptante de ellos. O sea, por la circunstancia de que el procedimiento acordado establece que los DEG pueden ser girados por aquellos países que tienen déficit de sus balances de pagos y, adicionalmente, por la falta de una clara limitación sobre qué clase de déficit son los financiados, se generó una curiosa situación en que dos de los más grandes países industrializados —siendo uno de ellos base del sistema— fueron los principales beneficiados con la operación del mecanismo creado a fines de 1969.

En principio, deberá ser más fácil prevenir y evitar la presencia de déficit prolongados en la balanza de pagos de Estados Unidos al tener los DEG una creciente importancia relativa como unidad base del sistema. En efecto, al ser así disminuye el atractivo que para varios países puede tener que el país que actúa como Banco Central continúe creando liquidez internacional mediante el peculiar financiamiento que le da a su déficit, siempre que el sistema prevea y permita que dicha liquidez se genere por otras vías. La principal de ellas debe ser el otorgamiento de financiación adicional a las regiones en desarrollo.

Es decir, mientras mayor sea la trascendencia relativa de los DEG dentro del sistema monetario y más limitada sea la aplicación del principio que permite girar estas unidades para financiar déficit no transitorios del balance de pagos, más importante pasa a ser el papel que representa la financiación adicional con DEG a los países en desarrollo para garantizar una adecuada expansión de los medios de pago internacionales. Resulta evidente, entonces, el significado y perspectivas que esta cuestión tiene para el mundo en desarrollo y, asimismo, para los países industrializados.

Por último, en el párrafo d) ya citado del Programa de Lima se plantea que en el nuevo sistema se requerirá la existencia de un mecanismo permanente de garantías contra las pérdi-

⁴ Véase el documento XIII — GOBCEL/7 Rev. 1.

das cambiarias que afecten a las reservas de los países en desarrollo.

Está por demás insistir en la trascendencia que tiene la aprobación y la aplicación de este principio, teniendo a la vista como caso ilustrativo la reducción en el valor real de las reservas internacionales que habría resultado del reordenamiento cambiario aprobado en diciembre último, según ya se comentó anteriormente. Sobre el asunto cabe recordar que el hecho de que los países en desarrollo mantuvieran sus reservas principalmente en dólares —y no en oro o algunas monedas europeas— les significó recibir con gran intensidad el impacto de las modificaciones cambiarias acordadas. No parece equitativo que

esto vuelva a ocurrir, ya que de ser así se introducirían elementos distorsionadores dentro del propio sistema y, además, se estaría estimulando la especulación con diferentes formas de reservas por parte de las propias autoridades monetarias nacionales a fin de defender el valor real de sus reservas.

Es manifiesta, por esto, la urgencia de adoptar soluciones concretas en este campo, incluyendo la aprobación de una compensación por las pérdidas que los países en desarrollo experimentaron a raíz de la reestructuración cambiaria reciente.⁵

⁵ Véase, al respecto, UNCTAD, *op. cit.*, TD/B/C.3/98, pp. 22 y 23.

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA**

Aspectos administrativos de la planificación

Diciembre 1968 E/CN.12/811	461 páginas No. de venta: S.69.II.G.2	Dls. 4.75
-------------------------------	--	-----------

El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina

Noviembre 1969 E/CN.12/826/Rev.1	307 páginas No. de venta: S.70.II.G.3	Dls. 4.00
-------------------------------------	--	-----------

Estudio Económico de América Latina, 1970

Agosto 1971 E/CN.12/868/Rev.1	396 páginas No. de venta: S.72.II.G.1	Dls. 6.00
----------------------------------	--	-----------

El uso de fertilizantes en América Latina

Diciembre 1966 E/CN.12/760	96 páginas No. de venta: 67.II.G.3	Dls. 1.25
-------------------------------	---------------------------------------	-----------

El Financiamiento Externo de América Latina

Diciembre 1964 E/CN.12/649/Rev.1	258 páginas No. de venta: 65.II.G.4	Dls. 3.50
-------------------------------------	--	-----------

El Proceso de Industrialización en América Latina

Diciembre 1965 E/CN.12/716/Rev.1	280 páginas No. de venta: 66.II.G.4	Dls. 4.00
-------------------------------------	--	-----------

Los Ferrocarriles Internacionales de Sudamérica y la Integración Económica Regional

Noviembre 1971 E/CN.12/914/Rev.1	198 páginas No. de venta: S.72.II.G.4	Dls. 4.00
-------------------------------------	--	-----------

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras de todo el mundo. Consulte a su librero o diríjase a:
Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra



Printed in Mexico
72-16137-3,325

Price \$ U.S. 3.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No: S.72.II.C.6