

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1986

SUMARIO

Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Norberto González.</i>	7
El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente. <i>Carlos Massad</i>	17
Del ajuste recesivo al ajuste estructural. <i>Lucio Geller y Víctor Tokman.</i>	37
La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional. <i>Arturo O'Connell.</i>	55
Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina. <i>Richard L. Ground.</i>	73
Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las comunidades europeas. <i>Elvio Baldinelli.</i>	91
La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia. <i>Kimmo Kiljunen.</i>	103
Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial. <i>Francisco Javier Prieto.</i>	125
La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI). <i>Michael Nelson.</i>	147
El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina. <i>Jan Křákal.</i>	155
El desarrollo de la minería con relación al origen del capital. <i>Patricio Jones.</i>	175
Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros. <i>Rolando Sanz Guerrero.</i>	187
Lista de publicaciones de la CEPAL	217

Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las comunidades europeas

*Elvio Baldinelli**

El factor determinante que llevó a Europa a emprender el camino de la unidad fue de carácter político, y no la resultante de un cálculo de conveniencia económica. La carencia de ese factor explica por qué han fracasado los esfuerzos realizados en América Latina por lograr una cooperación efectiva en materia de comercio intrarregional, o por aunar las fuerzas nacionales en torno a algo más eficaz que las declaraciones conjuntas.

El autor afirma que para cambiar sus relaciones comerciales con la Comunidad Económica Europea, y con el resto del mundo industrializado, la región deberá diversificar sus exportaciones, sobre todo incorporando manufacturas. Lograrlo exige una política de sustitución de importaciones que tenga en cuenta aquella finalidad principal, una cooperación efectiva en el campo del comercio intrarregional, y una disciplinada utilización de las importaciones conjuntas para mejorar el acceso a los mercados mundiales.

Hasta ahora la región ha confiado en que la exportación de materias primas sería suficiente para atender sus problemas de crecimiento y para que la industria contara con los insumos y maquinarias necesarias para su operación. Empero, la cada vez más difícil colocación de los productos primarios en los países industrializados, unida a la pesada carga de la deuda externa, ha desbaratado la estrategia de crecimiento basada en tal criterio. Por ello, de no lograr América Latina una relación financiera y comercial con los países desarrollados que satisfaga las necesidades de su desarrollo, pueden producirse cambios políticos muy profundos. O quizá, como en Europa, de esos trastornos resulte la energía necesaria para que se adopte una nueva estrategia de crecimiento basada en la integración regional.

*Consultor de varios organismos de las Naciones Unidas y privados.

No faltan opiniones —muy respetables por cierto— de que no vale la pena volver una vez más sobre las relaciones entre América Latina y las Comunidades Europeas ya que existen impedimentos insalvables que las obtaculizan, como lo constituye la política agrícola de éstas últimas. Sin negar la validez de este punto de vista, cabría, a partir de esa realidad, explorar cuál camino debiera América Latina recorrer, ahora que ha cumplido una etapa postcolonial en sus relaciones con el viejo mundo.

El tema rebasa lo agrícola, ya que desde hace unos años no son sólo los países exportadores de alimentos los que encuentran dificultades en colocar sus productos, y sobre todo en obtener precios razonables, sino que el problema se ha extendido a casi todas las materias primas, incluido ahora el petróleo. Tampoco se limitan los desencuentros a lo comercial, ya que en América Latina preocupa, y hasta duele, el saber que para Europa la región merece la última de las prioridades en sus relaciones con el resto del mundo.

En efecto, mientras Estados Unidos nunca discriminó al importar productos agrícolas tropicales, Europa sí lo hace a favor de sus recientes colonias de Asia, Africa y el Caribe, siendo que de Europa partieron los colonizadores de América Latina y que fue Europa durante muchos decenios el gran mercado para las exportaciones de nuestra región. En cambio, los Estados Unidos para bien o para mal, siempre han mantenido en alto nivel sus relaciones con América Latina.

I

La creación de las comunidades europeas

La unificación de Europa al terminar la segunda guerra mundial inspiró a América Latina a hacer lo propio. El fracaso de esta iniciativa no ha redundado en un mejor entendimiento entre las partes: en la Comisión de la CEE se dice con frecuencia que una de las dificultades para comunicarse con América Latina es que ésta no habla con una sola voz.

Los motivos que permitieron que se estableciera el primero de enero de 1958 la Comunidad Económica Europea fueron políticos. La aparición en la postguerra de dos superpotencias, la

Unión Soviética y los Estados Unidos, relegó a las naciones europeas a un segundo plano. El haber tenido, durante siglos, primacía en el mundo en los ámbitos político, comercial y militar aconsejó la necesidad de vencer viejos antagonismos y olvidar la sangre derramada para avanzar hacia una unidad que le devolviera la importancia perdida. A ello se sumó el temor de que el comunismo se propagara de Europa oriental al resto del continente.

Otro motor que impulsó la unidad europea fue la preocupación de que, por separado, cada país buscara en la alianza bilateral con los Estados Unidos una garantía contra la amenaza comunista. Resultaría así una alineación de los países, unos tras la URSS y otros tras los Estados Unidos, bipolaridad que aumentaría el peligro de una nueva guerra. En cambio, si Europa se convertía en una tercera potencia capaz de hablar, de igual a igual, con cada una de las partes podría actuar como un tercer moderador en los conflictos, papel que efectivamente ha cumplido todos estos años.

Fue el deseo de paz, y no el de lograr ventajas económicas, el que dio lugar al mercado común europeo. Los reiterados fracasos de iniciativas similares en América Latina se explican precisamente porque el único motor propulsor ha sido el interés por los beneficios comerciales que podrían resultar de un mercado ampliado.

El propósito fundamental en Europa fue, por un lado, negociar en un pie de igualdad con la URSS en previsión del avance del comunismo, y por el otro asociarse con los Estados Unidos, lo que explica que ese país apoyara, desde un comienzo, la formación de la Comunidad Económica Europea.

Que la creación de la Comunidad no fue mal vista por los Estados Unidos lo demuestra el discurso que el Presidente Kennedy pronunció el 4 de julio de 1962, cuando propuso una asociación entre... "la nueva unión que ahora emerge en Europa y la antigua unión fundada en Norteamérica hace 175 años". Agregó: "Los Estados Unidos ven esta vasta empresa con esperanza y admiración. Nosotros no consideramos a una Europa fuerte y unida como una rival, sino como una asociada. Cooperar en esta empresa ha sido objetivo fundamental de nuestra política exterior durante diecisiete años". En cambio, para la Unión Soviética, la Comunidad Económica Eu-

ropea no pasó nunca de ser el brazo comercial de la NATO, a tal punto contraria a sus intereses, que aún no ha reconocido su existencia ni se ha logrado firmar un acuerdo con el COMECON.

Es condición indispensable para ser miembro de la Comunidad Económica Europea contar con un gobierno democráticamente elegido. Pese a que el artículo 237 del Tratado de Roma establece el derecho de todo país europeo a acceder a la CEE, apenas el acuerdo de admisión es aprobado por los parlamentos respectivos, se aplica una doctrina que corrige lo que el Tratado dispone y que nació del llamado "informe Birkelbach", en que, entre otras cosas, se establece que "Los Estados cuyos gobiernos carecen de legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del Gobierno ni directamente ni por medio de representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en la Comunidad".

Con la aplicación de esta doctrina se impidió que Grecia, España y Portugal, durante largos años, ingresaran a la CEE ya que sus gobiernos no eran democráticos, aunque fueran de derecha. Aquí también se aprecia la diferente ponderación del elemento político en el proceso de integración de América Latina, ya que en ésta no sólo no se ha exigido el carácter democrático del gobierno como requisito de ingreso sino que, cuando se trató de rechazar la solicitud de ingreso de Cuba a la ALALC, los argumentos esgrimidos no fueron políticos, sino referidos a la incompatibilidad técnica del sistema económico centralizado cubano para armonizar con la modalidad de preferencias arancelarias que imperaba en dicha Asociación.

En América Latina no hubo jamás el propósito de lograr una verdadera integración, ni se tuvieron en vista objetivos políticos, a diferencia de lo que ocurrió en Europa, donde al Reino Unido se le negó el acceso a la Comunidad del Carbón y del Acero cuando no aceptó los poderes supranacionales que se habían conferido a esa entidad. En otras palabras, se transó en muchos aspectos para lograr una Europa unida, cediendo las diferentes partes en sus posiciones para lograr el acuerdo, pero no se aceptó transacción alguna cuando se trató de temas considerados vitales, como la supranacionalidad de las autoridades de los organismos de integración, que apunta a que Europa logre un día convertirse en

un solo país, o del régimen político de las naciones que la forman, que busca asegurar el respeto de los derechos humanos.

Dos aspectos de la creación de la Comunidad Económica Europea fueron negativos para América Latina: la política agrícola común, y el nexo especial con las antiguas colonias. Sin embargo, la creación de la CEE no tendría por qué haber lesionado necesariamente los intereses latinoamericanos.

Por el contrario, un mundo controlado por una sola superpotencia es inhóspito para los países medianos y pequeños, pues no les queda otra opción que alinearse tras ella. La existencia de dos superpotencias obliga a la bipolaridad, mientras que la aparición de una tercera gran fuerza comercial como la CEE les da a esos países una mayor movilidad y acerca al mundo a una multilateralidad efectiva.

II

La herencia colonial

El deseo de privilegiar sus relaciones con sus antiguas colonias de Asia, África y el Caribe (países ACP) explica en parte el escaso interés que presta la Comunidad Económica Europea a América Latina. Esta actitud se originó en la solicitud de Francia, al iniciarse en 1957 las discusiones sobre la formación de la Comunidad, de que el imperio colonial que tenía entonces tuviera algún acceso a la Europa unida que se formaba. En ese entonces Francia poseía territorios en África; Bélgica contaba con el Congo y administraba, en tutela y por cuenta de las Naciones Unidas, Ruanda y Burundi, igual que Italia a Somalia.

Francia abogó con éxito ante la CEE por un sistema en virtud del cual, a cambio de ventajas financieras y comerciales que las colonias otorgarían a la nueva Europa unida, ésta contribuiría a su desarrollo económico y social con prestaciones en dinero, asistencia técnica y preferencias arancelarias de importación para algunos productos, condiciones que se mantuvieron cuando, poco después, estos dominios lograron su independencia.

Al despuntar el decenio de 1970, cuando ingresó el Reino Unido al mercado común europeo, logró igual trato para parte de lo que restaba de su imperio colonial, así como garantías de que se mantendrían las preferencias para ciertas importaciones provenientes de antiguas colonias, como la carne de vaca y la mantequilla de Nueva Zelanda. Siendo así, cuando España inició su negociación de acceso, la Comisión de la Comunidad Europea le pidió que aclarara su relación

con América Latina, de modo que no surgieran luego obstáculos para la aplicación de la política comercial común. En otras palabras, la Comunidad se aseguró de que España no pediría como Francia, Bélgica y el Reino Unido, un trato especial para países que algún día formaron parte de su imperio.

La primera convención entre la CEE y 18 de sus antiguas colonias, se firmó en Yuandé el 20 de junio de 1963 y la segunda en Lomé el 28 de febrero de 1975 y la firmaron 46 antiguas colonias. La siguiente convención se ratificó el 30 de octubre de 1979 con 64 antiguas colonias. En la que rige desde 1985 se incluyen 65.

Uno de los beneficios con que cuentan los signatarios de la Convención de Lomé es que la mayor parte de sus exportaciones ingresan a la CEE sin pagar derechos arancelarios, siendo una excepción los comprendidos en la política agrícola común. En este caso las ventajas se limitan por cuotas. Estas preferencias han ayudado a mejorar la situación económica de las antiguas colonias, siendo de importancia, por ejemplo, que el arroz ingrese a la CEE pagando un derecho de importación muy reducido, menos de la mitad que el que se aplica a otros países, entre ellos los de América Latina.

Sin embargo, las preferencias presentan limitaciones que impiden un mayor mejoramiento de la economía de estos países. Así, para las materias primas y los combustibles no hay trato preferencial pues no están gravados en la CEE; por lo general el crecimiento de las exportaciones de alimentos está limitado por cuotas, y el trato que

reciben sus manufacturas no es muy favorable, ya que, por ejemplo, la importación de la manteca de cacao está sujeta a un gravamen del 16% cuando proviene de los países ACP, mientras que el grano entra libre de impuestos.

Esta relación colonial ha influido fuertemente en la baja prioridad que Europa otorga a América Latina, ya que su mayor esfuerzo se centra en atender los 65 países ACP. En este aspecto Francia es particularmente celosa, al punto que por sistema impide que se distraigan fondos o esfuerzos a países que no sean aquéllos. También parece influir la idea de que compete a los Estados Unidos la cooperación con América Latina, por lo que a Europa le toca mantenerse a distancia. A menudo no se sabe si así se hace por respeto a lo que se considera territorio de influencia de ese país, o a que no se le quiere dar pie para que, a su vez, intervenga en los asuntos de los 65 ACP.

Así, por ejemplo, en septiembre de 1980 la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comunidad propuso a la Comisión de la misma una revisión de la política que la CEE aplicaba respecto de América Latina. Para plantear el cambio preparó un extenso documento en el que se destacaba la importancia actual de América Latina, y la que habría de tener hacia fines de siglo, agregando: "la Comunidad dejaría escapar una de las grandes ocasiones que le presenta el último cuarto de siglo si no atendiera debidamente la relación con América Latina". Luego se presentaba un plan bastante modesto tendiente a estrechar lazos, ya que no pasaba de recomendar más funcionarios para atender los problemas, además de algunos proyectos de visitas y reuniones. Pese a su bajo costo, la Comisión, luego de examinar la propuesta, procedió a rechazarla.

Un segundo ejemplo de la discriminación contra América Latina deriva de una iniciativa tomada por la región y alentada por algunos europeos, principalmente italianos, tendientes a descubrir algún campo fructífero de cooperación de la CEE con América Latina. La esfera definida fue la lucha contra la fiebre aftosa. En mayo de 1979 las misiones diplomáticas de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay presentaron un informe al respecto, al que luego adhirieron Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú. En él se decía que la aftosa afecta a los países productores de carnes principalmente vacuna (pero también

porcina y ovina), impidiendo el acceso a los principales mercados mundiales de carnes frescas, enfriadas y congeladas y limitándolo en los demás; que determina una disminución de un 25% de la producción, tanto de carne como de leche; y que los precios de exportación de las carnes vacunas suelen ser, cada vez que la oferta supera la demanda, hasta 50% inferiores a los de otros países libres de aftosa. Se agregaba que, como los países de la CEE habían progresado muchísimo en la erradicación de la aftosa de su propio territorio, y habían adquirido al hacerlo una experiencia muy valiosa (desde vacunas adaptadas a cada caso, hasta eficientes sistemas de inspección) se abría una amplia posibilidad de cooperación entre la CEE y varios países de América Latina.

El programa fue considerado por la Comisión como una base adecuada de trabajo, resolviéndose que seis expertos visitaran a los países durante los meses de octubre a diciembre de 1980 a fin de producir un informe y proponer las medidas consiguientes. Luego los servicios veterinarios de la Comisión convocaron a una reunión con las representaciones diplomáticas de los países interesados para analizar los resultados de la misión, y discutir los caminos que habría que seguir. Tras esta etapa preliminar debía comenzar el verdadero programa de lucha contra la aftosa. Como el tiempo transcurría y no había novedades, se usó una de las periódicas reuniones de los Jefes de Misión de los países de América Latina con los servicios de la Comisión para preguntar por ellas. La respuesta fue que la Comunidad no emprendería, ni en éste ni en ningún otro campo, un programa de importancia con relación a América Latina.

Se decía anteriormente que es importante la ayuda que las antiguas colonias de la CEE reciben para sus productos de exportación, pero, de hecho, casi lo único que pueden exportar sin restricciones son materias primas. Por ello, como ha ocurrido con América Latina, su participación en las importaciones de la Comunidad está descendiendo: de 8.3% en 1970 a sólo 5.5% en 1984.

Esta experiencia de los países ACP en sus relaciones con sus antiguas metrópolis no hace más que confirmar la convicción de que ha llegado la hora de que América Latina procure dar un vuelco en lo que a cooperación con la CEE se refiere. Esto no implica que no se aprecie la ayuda que la Comunidad presta en situaciones de catástrofe, o

a regiones muy pobres, pero si se relacionan los montos empleados en estos fines —entre 50 y 150 millones de dólares según los años— con los 30 000 millones de dólares que los países latinoa-

mericanos destinaron en 1985 a cancelar intereses de su deuda externa, se comprende que no sea un asunto que merezca la atención de los gobiernos.

III

La agricultura

Las dificultades que los países de la CEE tienen con otros exportadores de alimentos, entre ellos los de América Latina, podrían haberse obviado si cuando se formó la Comunidad se hubieran excluido los productos agrícolas del Tratado, como más tarde hicieron los países que constituyeron la Asociación Europea de Libre Comercio. Ello no ocurrió por el enorme interés que Francia mostró, con apoyo de Italia y los Países Bajos, por exportar al resto de la Comunidad su producción agropecuaria, y la necesidad reconocida por todas las partes de evitar que las diferencias muy grandes en los precios de los alimentos incidieran, de manera distinta, en el costo de la mano de obra de industrias que habrían de ser libradas a la competencia intercomunitaria.

El tratado de Roma establece en su artículo 39 los fines que debe perseguir la política agrícola común: acrecentar la producción, hacer posible un nivel de vida equitativo para la población rural, estabilizar los mercados, garantizar el aprovisionamiento y asegurar precios razonables para los consumidores. Se puede decir que la CEE ha logrado todos los objetivos que se proponía, salvo el último, ya que los precios que los consumidores pagan son bastante más elevados que los que rigen en otros países, como los Estados Unidos.

Desde el punto de vista estratégico se sostiene que no le conviene a Europa depender excesivamente del abastecimiento ultramarino, de lo que ha tenido una amarga experiencia en las dos guerras mundiales. Alemania sufrió durante ambas escasez de alimentos debido al bloqueo naval británico, y puso al Reino Unido en la misma situación con sus submarinos. Por estos antecedentes y para evitar dificultades futuras, los europeos consideran necesario cierto grado de autarquía en la provisión de alimentos.

También hay argumentos económicos a favor del subsidio a la agricultura. Si bien es cierto que el alimento en Europa tiene un precio más elevado que el del mercado internacional, no lo es menos que éste no tuvo consecuencias sociales cuando, en enero de 1961, la política agrícola común se ponía en marcha pues para entonces todos los países industrializados vivían una expansión económica sin precedentes, tanto por su intensidad como por su duración. Durante los decenios de 1950 y 1960 las condiciones de vida en Europa mejoraron a tal punto que el consumidor absorbió el alza de precios sin sentirla. Podría ser que ahora, cuando la desocupación que afecta a Europa no cede, por el elevado costo de su mano de obra, el precio del alimento tenga alguna importancia económica, pero el público ya lo ha aceptado y de todos modos los gobiernos tampoco actúan sobre las otras causas que influyen en que los salarios sean tan altos.

La política agrícola común podría haberse establecido a precios más bajos si no hubiera sido que la República Federal de Alemania, cuya agricultura es menos eficiente que la de Francia y otros países de la CEE, lograra en 1964 subir los precios de los cereales que contenía el plan Mansholt. Ahora que la CEE desearía reducir la producción de cereales también es Alemania occidental la que, en mayo de 1985, vetó una pequeña baja en el precio de garantía a los agricultores, y obligó a la Comunidad a abandonar una política de desaliento a la producción excedentaria.

La gran expansión industrial que vivió Europa desde fines del decenio de 1950 hasta 1973-1974 exigía grandes cantidades de obreros en las ciudades. Se temió entonces la despoblación del campo y se quiso evitarla, aunque costara, en la creencia de que en el campo hay reservas de valores humanos que no siempre se dan en las

ciudades. Uno de esos valores deriva del hecho de que, siendo el productor europeo por lo general propietario, su actitud es más conservadora que la del obrero industrial; así pues, se considera que retener en el campo a la mayor proporción posible de población contribuye al equilibrio político de los países.

Otra consideración que se tomó en cuenta en la política es que ni en Europa ni en ninguna parte, los consumidores suelen reaccionar de manera organizada contra las alzas. El productor agropecuario, en cambio, protesta cuando su retribución no es la que espera, y en Europa lo saben hacer muy bien colocando tractores en los caminos, arrojando productos en las carreteras, introduciendo una vaca en el edificio de la Comisión y, además, usando con empeño su voto para que los parlamentarios velen con celo por sus intereses. Es así comprensible que los políticos europeos estén más preocupados por el voto del sector agropecuario en su distrito, que por lo que se piense de los excesos de la política agrícola común en Estados Unidos o en América Latina.

Con precios agrícolas garantizados y cada vez más altos, en un continente con buenas lluvias, con máquinas eficientes, con mejores insumos químicos y, principalmente, con las revolucionarias semillas que la genética ha hecho posible, se explica que en estos años, productores capaces como son los europeos, hayan superado con su oferta todas las previsiones y hayan alcanzado en muchos casos el autoabastecimiento, lo que obliga a la Comisión a almacenar excedentes que termina por volcar al mercado internacional mediante los subsidios.

En un comienzo los problemas a que dio lugar la política agrícola común afectaron casi exclusivamente a los productos lácteos y a la carne vacuna, con lo que se lesionaron los intereses de sólo unos pocos países latinoamericanos: Argentina, Paraguay y Uruguay; pero cuando los subsidios convirtieron a la CEE en un exportador masivo de azúcar y cereales el perjuicio se extendió.

Sin duda los cereales, excluido el arroz, son sólo una exportación importante para la Argentina, pero la competencia en los mercados de alimentos a base de granos es tan fuerte que influye sobre otros productos que exportan los países de América Latina, como las semillas oleaginosas y la soya. En cuanto al azúcar, muchos países son afectados por la baja de su precio; son

en general países muy pobres y de clima tropical, donde no abundan las posibilidades de otros cultivos. La cotización internacional ha bajado en estos meses a apenas un tercio del costo de producción, con lo cual los países más eficientes están siendo desplazados del mercado internacional pese a que en la CEE se les paga a los agricultores locales un precio cinco veces más alto que el internacional, y en los Estados Unidos un precio cuatro veces y medio más alto.

Un caso ilustrativo de los daños que estos subsidios causan lo ofrece el Brasil, principal productor de azúcar del mundo y tercer exportador después de Cuba y Francia. El precio de producción en este país es aproximadamente la mitad del de la CEE, pero debido a la baja de precios por efecto de los subsidios aplicados por los países industrializados, no ha podido aumentar el volumen de exportación. Su ingreso de divisas por este concepto ha bajado de 1 266 millones de dólares en 1980 a 570 millones en 1983.

Pese a estas condiciones, América Latina continuará exportando productos del agro ya que no le queda más remedio. Para hacerlo cuenta con la nada envidiable ventaja de la desesperación, mientras que las políticas agrícolas protectionistas de países como los Estados Unidos, la CEE, Canadá y Australia, responden más bien a exigencias electorales que a un problema de divisas. Para varios países de América Latina la agricultura es la única vía de desarrollo económico, y necesitan exportar las cosechas para sobrevivir. Esto habrá de llevar, con toda probabilidad, a una notable expansión de la producción de algunos granos, especialmente de soya y maíz en el Brasil y la Argentina, y de trigo en esta última.

La baja de los precios internacionales se traduce en cambios muy importantes en la estructura de la oferta en los países en desarrollo. Así, por ejemplo, el precio internacional de la carne vacuna ha llegado en los últimos años a un nivel tan deprimido que los productores de la Argentina han preferido dedicar sus mejores tierras a los cereales, con precios también en baja pero más redituables que los de la ganadería. El lugar vacante que deja la Argentina en el mercado internacional de carnes vacunas ha sido ocupado por otros países, como Brasil y Uruguay, cuyas tierras no siempre son aptas para la producción de granos. También podría suceder, si los precios de los granos bajan aún más, que la relación entre

carne y cereales vuelva a alterarse, y el ganado regrese a la pampa.

Hasta ahora, en sus relaciones económicas con la CEE, América Latina ha centrado sus esfuerzos en las gestiones comerciales destinadas a evitar, o circundar, las barreras que ésta opone a sus exportaciones de productos agropecuarios. Nada de lo hecho resultó eficaz, pero ha demandado un esfuerzo notable que, en buena medida, ha impedido el desarrollo de relaciones político-económicas mucho más acordes con la realidad.

Esas reivindicaciones son justas, pues las medidas comunitarias han interrumpido el desarrollo de una relación comercial que podría ser mucho más conveniente para los intereses latinoamericanos, y están causando el derrumbe de los precios internacionales. Siendo justas, esas protestas seguramente se seguirán haciendo, pero no debe olvidarse que seguramente serán de escasa utilidad ya que la política agrícola de la Comunidad ha mostrado ser irreversible. Por este motivo habrá que buscar la solución por otros derroteros.

IV

La exportación de manufacturas

La dificultad económica básica de los países de América Latina estriba en que sólo Brasil y México han logrado convertirse en exportadores relativamente importantes de manufacturas, y éstos no tienen su ventaja principal en la tecnología, la novedad o lo exclusivo, sino en el bajo costo de la mano de obra. Hasta el decenio de 1970 la situación era mucho más favorable, ya que los países industrializados experimentaban una expansión económica inusitada. Los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, se beneficiaron de ese crecimiento por la mayor demanda de materias primas, de alimentos, de energía y aun de productos manufacturados ligeros que generaba. Lo más importante fue durante esos años la esperanza, casi la certidumbre, de que se habría de salir de la pobreza a remolque de esa prosperidad tan intensa y aparentemente sin fin de los países desarrollados.

Desde ese entonces el mundo ha dado un vuelco: no han regresado los tiempos de bonanza, ha dejado de crecer la demanda de materias primas y han bajado sus precios. Además, los consumidores de los países industrializados en vez de preferir tener más cosas, prefieren tener más servicios, como vacaciones, salud y educación, para cuya producción se requieren pocos metales y otras materias primas. Algo similar sucede con la rápida expansión de la industria electrónica, que crea ingresos y empleos, pero con

una escasa demanda de aquello que los países en desarrollo exportan. La agricultura presenta un cuadro aún más sombrío, como se vio anteriormente. Ha dejado así de funcionar el principio de que cuando los países industrializados crecen, también lo hacen los demás.

Aparte de insistir en sus posibilidades de exportar productos agrícolas, materias primas y combustibles, América Latina tendrá que abogar por una política razonable de sustitución de importaciones industriales e impulsar su integración económica regional. Sin embargo, para superar efectivamente los problemas del sector externo tendría que convertirse en una importante exportadora de manufacturas, con principal destino en los países industrializados.

Los productos para exportar deberían incluir principalmente los que lleven incorporadas tecnología, novedad o exclusividad, aunque cabe reconocer que no en cualquier circunstancia un pueblo puede producir bienes que se vendan por sus méritos de fabricación o de diseño, requiriéndose para ello condiciones que sólo florecen cuando hay suficiente estabilidad política, observancia de las leyes por parte de gobernantes y gobernados, un adecuado ordenamiento en lo económico y administrativo, una seria formación cultural y tecnológica y un mínimo de acumulación de capital público y privado, condiciones que no siempre se dan en la región.

V

Los problemas de la CEE

Uno de los mercados más importantes con que podría contar América Latina para sus manufacturas está en la Comunidad Europea. Sin embargo el principal problema económico que afecta hoy a los países que la integran es el desempleo, por lo que la importación de productos industriales no es siempre bienvenida.

Un elevado índice de desocupación no es privativo de la CEE, ya que los Estados Unidos sufren del mismo mal. Pero el desempleo medio en ella es del 11% de la fuerza de trabajo, mientras que en Estados Unidos sólo alcanza al 7%. Esta diferencia se explica por la desigual creación de nuevos puestos de trabajo en una y otra parte, ya que entre 1972 y 1983 los salarios en los Estados Unidos bajaron en un 37% con relación al costo del capital, mientras que en Europa no hubo modificación. De ahí que los empresarios europeos procuren, siempre que sea posible, reemplazar trabajadores por mayores inversiones de capital, y han logrado así un buen aumento de la productividad industrial, con un escaso crecimiento del empleo. Esta elevada desocupación da lugar a formas de proteccionismo que limitan, pero de modo alguno anulan, las posibilidades de exportación de productos industriales desde países como los de América Latina.

Para justificar el proteccionismo se argumenta que ciertas manufacturas del tercer mundo son muy competitivas porque se fabrican con una mano de obra poco costosa combinada con una tecnología sencilla. Las importaciones de estos productos se traducen en los países desarrollados, en una mayor desocupación entre la mano de obra poco calificada, y afectan más a aquellos sectores de la industria con mayor obsolescencia de maquinarias y técnicas de trabajo. Se alega, también que en Europa los trabajadores gozan de una buena protección de sus intereses, mientras que en muchas empresas de los países en desarrollo ni siquiera se aplican las normas internacionales aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo.

Sin duda que no les falta razón a quienes opinan que la mano de obra en los países en desarrollo es demasiado barata; pero también conspira para que los precios de algunos produc-

tos sean tan diferentes el que los salarios y las ventajas sociales de los obreros europeos son desmesurados en comparación con su productividad.

Algunos países en desarrollo han tenido éxito en la exportación de manufacturas sencillas, lo que ocasionó en los países industrializados la adopción de medidas doblemente restrictivas en relación con las que entorpecen el comercio entre ellos; pero hay explicaciones para estas diferencias en el trato. Las industrias en que los países en desarrollo han logrado la eficiencia son aquellas en que se emplean grandes cantidades de obreros de escasa especialización en Europa y en los Estados Unidos. Cuando cierra una fábrica del sector electrónico, los obreros y los técnicos que ahí trabajaban tienen un entrenamiento que hace fácil su absorción por otras empresas del mismo sector, en expansión en todo el mundo, pero no sucede lo mismo cuando trabajadores de las industrias textiles o del calzado se quedan sin trabajo, ya que su personal no sólo es numeroso sino que su baja calificación hace difícil reubicarlo. El hecho de que quienes pierden su trabajo sean muchos y poco entrenados hace más aguda la presión política sobre el gobierno para solicitar protección.

Otro factor que influye en aumentar el proteccionismo es la distribución geográfica generalmente amplia de las actividades industriales más sencillas. Al funcionar en diversas zonas de un país, los empresarios y sindicatos ejercen presión sobre un mayor número de diputados y senadores que la que puede hacer una industria de mayor especialización, ubicada en un solo punto del territorio. No puede ignorarse tampoco la diferente capacidad de represalia que pueden tener, ante una medida proteccionista, grandes importadores como los Estados Unidos y el Japón frente a los países en desarrollo individuales. Además, los países europeos han sabido organizarse en una Comunidad Económica que les da una fuerza conjunta que jamás hubieran tenido solos, mientras que los países en desarrollo siempre actúan separados, con lo que apenas pueden apelar a la comprensión de los compradores.

VI

América Latina como unidad

Así como la CEE ha logrado gran ponderación en las discusiones internacionales sobre comercio gracias a que doce países hablan con una sola voz, también América Latina podría mejorar su capacidad de negociación si las naciones que la forman unieran sus fuerzas. Esto no sería tan importante si el GATT recuperara su pasado prestigio, pero desde comienzos del decenio de 1970 se han multiplicado los casos de trasgresión de sus normas, y lo peor es que quienes más lo hacen son sus socios fundadores.

En noviembre de 1985 los Estados Unidos y la CEE llegaron a un acuerdo por el cual ésta aceptó "voluntariamente" limitar sus exportaciones de acero a aquel país. Sin embargo el Reino Unido rechazó la parte del arreglo que obligaba a la CEE a reducir, en 1986, sus exportaciones de aceros semiterminados a la mitad. Los Estados Unidos, en un intento por vencer la resistencia del Reino Unido, anunciaron que de no aceptarse su punto de vista cerrarían completamente, hasta fin de año, su mercado para este producto. A su vez, la CEE amenazó a los Estados Unidos con medidas de represalia si no se vuelve a la cuota original.

Las represalias comerciales, como manera de lograr ventajas en el comercio internacional, no se emplean sólo entre los grandes sino también respecto de los demás. El año pasado Canadá estimó que sus importaciones de carnes vacunas desde la CEE deberían bajar de 23 000 toneladas por año a 2 700 toneladas. La Comunidad hizo cálculos diferentes que le dieron 10.668 toneladas, y convenció a aquel país de que su aritmética era mejor, amenazándolo con aumentar los derechos de importación para varios productos, entre ellos alimentos elaborados y whisky.

Este es el mundo en el que los países de América Latina pretenden arreglar sus problemas mediante gestiones individuales, ya sea apelando a la comprensión, o tratando de suplir la falta de peso económico con un tono de voz más elevado.

La región tuvo una oportunidad de poner remedio a esta situación cuando sus gobiernos resolvieron, en el ámbito del SELA, convocar a

una reunión para tratar las relaciones entre América Latina y la CEE. También dispusieron que entre los días 20 y 24 de noviembre de 1978 se realizara en Punta del Este una reunión de expertos para preparar el encuentro de Ministros que habría de tener lugar, al año siguiente, en Caracas.

A dicha reunión la delegación de la Argentina presentó una propuesta tendiente a que América Latina, o parte de los países que la integran, considerara un método para obrar conjuntamente cada vez que la CEE solicitara restricciones "voluntarias" o cualquier otro procedimiento violatorio del espíritu o de la letra del GATT. Los fundamentos de la propuesta resultaban de que, con fecha 29 de junio de 1978, los representantes permanentes de los países de la CEE y los de América Latina acreditados ante esa Comunidad aprobaron una serie de conclusiones, de las que se destaca la siguiente: "Si se toma en cuenta la evolución de las importaciones de productos agropecuarios de la CEE, América Latina podría aumentar su participación en el total de las importaciones comunitarias solamente diversificando sus exportaciones, sobre todo en el campo de los productos industriales."

Se trataba del primer reconocimiento de que en las relaciones entre la CEE y América Latina era necesario dar vuelta la hoja, concluir con las reivindicaciones de un pasado sin regreso, e iniciar la relación en la que el intercambio de manufacturas asumiera una posición relevante.

Sin embargo, las presiones proteccionistas de la CEE continuaron limitando las posibilidades de exportación de los productos industriales, lo que afectaba a los textiles, el vestuario, los productos siderúrgicos, el calzado y la construcción naval. También resultaba evidente que la capacidad de resistencia de los países de América Latina, aisladamente, no era suficiente para desalentar los avances del proteccionismo. Para el período 1975-1977, el país con mayores importaciones desde la CEE (el Brasil) apenas representaba el 1.58% del total exportado al mundo por la Comunidad. En cambio, las exportaciones conjun-

tas de la CEE a América Latina eran importantes, como se aprecia en el cuadro siguiente:

CEE^a: EXPORTACIONES POR PAISES
(Promedio 1975-1977)

Países	Millones de dólares	%
América Latina	9 463	5.7
Estados Unidos	19 321	11.7
Unión Soviética	6 184	3.7
Japón	3 110	1.9
Países en desarrollo (excluida América Latina)	51 071	30.9
Resto del mundo	76 078	46.1
Total	165 227	100.0

Fuente: EUROSTAT.

^a Se trata de exportaciones fuera de la CEE por la Comunidad Económica Europea de nueve miembros (antes del ingreso de Grecia, España y Portugal).

Las exportaciones de la CEE a América Latina (5.7% del total) representaban casi la mitad de las que estos países dirigían a los Estados Unidos, y casi el triple de las que se destinaban al Japón. También se pensó que, si bien era deseable que el mayor número de países de América Latina adhiriera, no era indispensable que todos y cada uno de ellos lo hiciera, ya que seis (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) concentraban casi el 80% de las exportaciones de la CEE a América Latina.

La propuesta, a la que se le dio el nombre de "tratamiento simétrico" disponía que cuando la CEE solicitara la autolimitación de alguna exportación de productos industriales desde los países de América Latina, o bien deseara prorrogar algún acuerdo más allá de la fecha de vencimiento, los países procederían a aceptar el inicio de las negociaciones, pero anunciando que, al mismo tiempo, ellos seleccionarían uno o varios produc-

tos de exportación comunitaria hacia América Latina que, en conjunto, alcanzaran en el año base un valor parecido, además de similar velocidad de crecimiento; y los países de América Latina solicitarían de la CEE una autolimitación para la exportación de esos productos similar a la que ésta pidiera, respecto de los de América Latina. Se aclaraba que si la región, o parte de ella, aprobaba una política como ésta respecto de la CEE también debería hacerlo en relación con cualquier otro país del mundo desarrollado que estuviera en similares circunstancias.

Al año siguiente el Consejo Latinoamericano del SELA aprobó la decisión 44 en que se recoge el concepto del tratamiento simétrico, pero no con la formulación precisa y directa del original, sino de manera desleída y acompañada de solicitudes de cooperación y ayuda que nada tienen que ver con la defensa de las exportaciones de la región. La decisión cayó así en el olvido, a pesar de que el proteccionismo en los países industrializados no ha dejado de cundir ni la situación de América Latina de empeorar.

No fue posible aprobar algo útil debido a que en el SELA toda decisión requiere del consenso de todos los países miembros, lo que muchas veces lleva a la aplicación del método del mínimo común denominador. Si hubiera habido voluntad de acordar un procedimiento eficaz, al menos un grupo de países pudo haberlo intentado al margen del sistema. Es evidente que, tanto en lo que a la integración económica se refiere, como a la posibilidad de que América Latina hable de sus intereses mancomunadamente, no se han dado aún los requisitos de necesidad política que en su momento llevaron a Europa a abandonar sus posiciones nacionales para avanzar hacia la unidad.

Bibliografía

- Ashoff, Guido (1982): *América Latina y la Comunidad Europea: sus relaciones económicas*. Dossier Europa 11. Caracas: Delegación para América Latina de las Comunidades Europeas.
- Ashoff, Guido y Klaus Esser (1985): *Argentina - economic cooperation with the Federal Republic of Germany and the European Community*. Berlin: German Development Institute.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1983): *Un asunto agrídulce: Europa y el azúcar*. Dossier Europa 15. Caracas.
- Hallstein, Walter (1962): *United Europe: Challenge and opportunity*. Londres: Oxford University Press.
- Informe de las misiones de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay destinado a la reunión informal con las Comunidades Europeas sobre el comercio internacional de carnes vacunas y la influencia de la fiebre aftosa en ese comercio* (1979): Bruselas.
- Insel, Barbara (1985): *A world awash in grain*. *Foreign affairs*.
- Monnet, Jean (1978): *Memoirs*. Londres: Collins.
- Noelke, Michael (1979): *Europe - Tiers Monde - le dossier de l'interdependence*. Collection Dossiers. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Roarty, Michael J.: *The EEC common agricultural policy and its effects on less-developed countries*.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano): *Relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea*. Decisión N° 44. Caracas.
- Tamames, Ramón (1965): *Formación y desarrollo del mercado común europeo*. Madrid: Iber-Amer S.A.