



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/1061/Add.1
31 de enero de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y LAS RELACIONES
ECONOMICAS EXTERNAS DE AMERICA LATINA

Volumen II

Este documento se ha preparado con el fin de ser presentado en la Cuarta Reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel para evaluar la Estrategia Internacional de Desarrollo y al decimoctavo período de sesiones de la CEPAL.

INDICE

Página

Segunda Parte

LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

Capítulo I.	PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS EN LAS RELACIONES EXTERNAS LATINOAMERICANAS	1
1.	América Latina: un desarrollo con fuertes contrastes	1
2.	Prioridades y preocupaciones que surgen de estas realidades económicas	14
Capítulo II.	EL PROTECCIONISMO EN LOS PAISES DESARROLLADOS	17
1.	Posición de América Latina en el comercio mundial	17
2.	Magnitud y características del fenómeno proteccionista	24
3.	Tipos de medidas proteccionistas	33
4.	Factores que impulsan el proteccionismo	42
5.	Consecuencias del proteccionismo para los países latinoamericanos	48
Capítulo III.	EL PROGRAMA INTEGRADO PARA LOS PRODUCTOS BASICOS: SITUACION Y PERSPECTIVAS	50
1.	Algunas políticas aplicadas con miras a estabilizar los precios	50
2.	Financiamiento compensatorio con miras a estabilizar los ingresos	54
3.	Desarrollo de la economía de los productos básicos	55
4.	Las reuniones preparatorias sobre productos: Situación de los principales productos exportados por países latinoamericanos	60
Capítulo IV.	EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LOS PROBLEMAS MONETARIOS	71
1.	La expansión de los mercados privados de financiamiento	74
2.	La flotación de las monedas	76
3.	Las políticas de apertura al exterior	84
4.	El financiamiento externo en América Latina ..	86
5.	Conclusiones	96

/Capítulo V

	<u>Página</u>
Capítulo V. COOPERACION ECONOMICA REGIONAL	98
1. Factores de reciente gestación que inciden sobre la cooperación	98
2. La integración real. Evolución del comercio intrazonal	99
3. Los procesos formales multilaterales de integración	112
4. Modalidades de cooperación sobre aspectos específicos	122
Capítulo VI. LAS RELACIONES ECONOMICAS CON LOS ESTADOS UNIDOS, LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) Y LOS PAISES MIEMBROS DEL COMITE DE ASISTENCIA ECONOMICA MUTUA (CAME)	135
A. <u>Relaciones con los Estados Unidos</u>	135
1. Antecedentes	135
2. Obstáculos de corto plazo a los objetivos de largo plazo	139
3. Los Estados Unidos como competidor de América Latina	149
4. El Sistema Generalizado de Preferencias	152
B. <u>Relaciones con la Comunidad Económica Europea</u>	154
1. Breve resumen del comercio de América Latina con la CEE	154
2. Las preferencias especiales de la CEE	157
3. Sistema Generalizado de Preferencias: el esquema de la CEE y su utilización	159
4. El proteccionismo y las condiciones de acceso al mercado de la CEE	162
C. <u>Relaciones económicas con los países europeos miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)</u>	166
1. Crecimiento del intercambio comercial	166
2. La base contractual	170
Capítulo VII. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ACTUAL ETAPA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	176
1. Expansión y preocupaciones comunes	176
2. Hacia nuevas modalidades de los vínculos entre las empresas transnacionales y las economías de la región	179
3. Elementos de la capacidad de negociación	187
4. Políticas de los gobiernos	193

Segunda Parte

LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

Capítulo I

PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS EN LAS RELACIONES EXTERNAS LATINOAMERICANAS

1. América Latina: un desarrollo con fuertes contrastes.

Para analizar el papel de América Latina en la economía mundial y las relaciones de la región con las principales áreas desarrolladas es necesario destacar algunos de los rasgos fundamentales del desarrollo latinoamericano que son de particular importancia para juzgar los problemas que se plantean en estas relaciones, y las estrategias y políticas que pueden seguir los países de la región para superarlos. Al hacerlo no se desconoce que existen grandes diferencias de grado de desarrollo, problemas y políticas entre los países de la región. Los rasgos que aquí se destacan son los más salientes y corresponden aproximadamente a promedios regionales.

El desarrollo latinoamericano presenta características contradictorias, con coexistencia de grandes transformaciones (desarrollo de industrias livianas, avances en la capacitación de mano de obra y educación, aparición de estratos de ingresos medios, comienzo de la etapa de exportación de manufacturas) y persistencia de algunos retrasos y problemas fundamentales (alta proporción de la mano de obra con problemas de desocupación abierta y disfrazada, grandes masas que viven en condiciones de pobreza crítica, retraso en el desarrollo de las industrias básicas y las de alto contenido tecnológico, estrangulamiento externo). La etapa de sustitución de importaciones realizada exclusivamente sobre la base de cada mercado nacional, con protección alta e indiscriminada, hizo mermar el comercio exterior en comparación con la producción interna; en el período 1950-1965 las importaciones crecieron 0.4% por cada 1% de incremento del producto. En este período no sólo se sustituyeron importaciones, sino que se comprimieron fuertemente.

Hacia mediados de los años sesenta comenzó otra etapa en que se trató de combinar la industrialización destinada a satisfacer la demanda interna, con la exportación de manufacturas. En esta etapa - en la que

/se hallan

se hallan actualmente muchos países de la región - se racionalizó y redujo la protección, manteniéndola dentro de márgenes que permitieran continuar el desarrollo industrial y brindar mayores posibilidades de competir en los mercados internacionales que antes de 1965. Al mismo tiempo, se promovieron las exportaciones no tradicionales. Con posterioridad a 1965, las importaciones se elevaron 1.4% por cada 1% de crecimiento del producto.^{1/} Este comportamiento medio conjuga casos en que se continúa reduciendo el coeficiente de abastecimiento externo, y otros en que la proporción de bienes importados crece por la menor protección y la mayor apertura económica hacia el exterior. Las exportaciones por su lado, se diversificaron, y mejoraron su ritmo de crecimiento.

Las características del desarrollo latinoamericano actual de mayor importancia para examinar las relaciones de la región con las principales áreas desarrolladas, se presentan sumariamente en lo que resta de este capítulo.

a) Estructura asimétrica del comercio

La estructura del comercio exterior latinoamericano es fuertemente asimétrica: la composición de las importaciones y la de las exportaciones son muy distintas entre sí, a diferencia de lo que ocurre en economías desarrolladas. En las exportaciones de la región las materias primas más los combustibles todavía representan alrededor de 85% del total. (Véase el cuadro 1.) Aun para Argentina y Brasil esta proporción es cercana al 75%, y algo menor en México, debido a las exportaciones de maquila. La demanda y el comercio mundial de productos básicos crecen mucho más lentamente que los de manufacturas: entre 1950 y 1975 la proporción de materias primas y alimentos en el total del comercio mundial bajó persistentemente de 46.4 a 19.0%, mientras que en ese mismo lapso la proporción de manufacturas se elevó de 43.7 a 60.4%, y la de combustibles de 9.9 a 18.6%, sobre todo debido al aumento de precios. No es entonces sorprendente que en este comercio mundial América Latina haya perdido posiciones marcadamente.

^{1/} Esta elasticidad de importaciones es parecida a la que se produciría en caso de que se mantuviera un coeficiente de abastecimiento importado constante con respecto a los bienes producidos por todos y cada uno de los sectores de la economía.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES,
A PRECIOS CORRIENTES

	1955	1960	1965	1970	1975	Crecimiento medio anual, 1955-1975 (%)
Materias primas	66.8	64.7	66.0	64.8	47.0	6.6
Combustibles	30.1	32.0	28.6	24.0	39.4	9.9
Manufacturas	3.1	3.3	5.4	9.1	13.6	16.8
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	8.6

Fuente: "The economic relations of Latin America with Europe" (CEPAL/CID/
Preliminary version/175), 1978.

Por su parte las manufacturas, a pesar de representar todavía una proporción menor de las exportaciones, son indudablemente el elemento más dinámico en ellas, como lo muestra el alza significativa de su participación en los últimos 10 años. Desde algunos países, y ésta es una de las razones por las cuales se les puede considerar semindustrializados, se exporta ya en condiciones competitivas no sólo manufacturas de consumo no durables sino también bienes de consumo duraderos y bienes de capital de tecnología intermedia, y aún plantas completas "llave en mano". En los casos en que se han dado exportaciones de esta índole ellas se han debido al avance del proceso de industrialización, y en particular de las industrias livianas, que de la producción para consumo interno llevó luego a la conquista de los mercados externos. Los países que se hallan en la etapa de exportación de manufacturas cuentan ya con un ambiente industrial caracterizado por la existencia de economías externas, una industria diversificada que produce bienes bastante complejos, y una larga experiencia en el funcionamiento de procesos productivos y de comercialización.

La participación de la manufactura en el producto total de la región aumentó de 18% en 1950 a 24% en 1975, y para los países más grandes e industrializados representó en 1975 un 26.6% del producto total. Hubo

/también un

también un avance significativo, aunque todavía insuficiente, en la adaptación de tecnología, lo que se tradujo en la introducción de numerosas innovaciones menores con miras a adecuar mejor los procesos productivos a la dotación de recursos, y los bienes elaborados al uso especial que se les da en países en desarrollo. Todo esto, como es natural, ha aumentado la capacidad competitiva de América Latina.

Sin embargo, podría afirmarse que la región ha estado lejos de tener una actitud suficientemente activa en lo que se refiere a tecnología. El proceso de industrialización latinoamericano se desarrolló alentado por políticas que, en general, no tuvieron cabalmente en cuenta la necesidad de desarrollar la capacidad nacional para realizar innovaciones tecnológicas; el proceso avanzó sin el apoyo de políticas gubernamentales adecuadas, y carente en gran medida de los dispositivos e instituciones necesarios para el avance tecnológico. Las manifestaciones de madurez tecnológica que se han dado en el campo industrial por lo general se han configurado desvinculadas de políticas gubernamentales y, en muchos casos, a través de empresas transnacionales, cuya gravitación ha ido siendo cada vez mayor en las actividades más dinámicas del sector manufacturero.

Existe en América Latina mano de obra calificada, experimentada y con un nivel de educación general bastante alto, aunque amplios contingentes de la población se hallan en situación opuesta. Alrededor de 1970 las personas en estratos ocupacionales urbanos medios y altos (profesionales y semiprofesionales, personal directivo, empleados por cuenta propia y propietarios de establecimientos comerciales, los que constituyen un grupo calificado, técnico y de dirección) representaban en cinco países - Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela - aproximadamente un quinto de la fuerza de trabajo, y esta proporción crecía rápidamente. Y a ellas cabría agregar obreros y empleados calificados con un nivel apreciable de conocimientos y de ingreso.

Las importaciones de la región están compuestas principalmente por bienes de capital, bienes intermedios manufacturados y combustibles. Estas adquisiciones externas reflejan el crecimiento desequilibrado de la estructura industrial latinoamericana que se ha caracterizado por un

crecimiento fuerte de las industrias livianas, pero muy débil en la producción de bienes de capital más complejos, y de algunos bienes intermedios.

En síntesis, América Latina exporta sobre todo bienes primarios, y en menor proporción, productos de industrias livianas, e importa bienes de capital complejos. Se ha perfilado así un patrón de especialización intersectorial, en lugar del intrasectorial que exhiben las economías desarrolladas; éstas últimas exportan e importan bienes de naturaleza similar, y en esta forma concilian la especialización con una estructura diversificada del comercio. Por ejemplo, en los Estados Unidos las exportaciones de maquinaria no eléctrica equivalen a 2.4 veces las importaciones del mismo rubro, y en la Comunidad Económica Europea a 1.8 veces. Estas economías industrializadas se especializan en algunos rubros de maquinaria no eléctrica, e importan otros, en forma que las exportaciones del sector en su conjunto son mayores que sus importaciones de los mismos bienes. (Véase el cuadro 2.) En cambio, en América Latina las exportaciones de maquinaria no eléctrica son apenas un décimo de las importaciones que realiza la región del mismo tipo de bienes.

En el caso de industrias tradicionales la situación es muy diferente: las exportaciones latinoamericanas exceden ampliamente las importaciones de la región, mientras en economías desarrolladas los montos de exportaciones e importaciones en estos rubros no difieren mucho entre sí. (Véase nuevamente el cuadro 2.) En los productos primarios, la disponibilidad de recursos naturales tiene un influjo importante en el potencial de producción de cada país o región. Como la demanda y el comercio mundiales de los productos primarios crecen lentamente (y algo similar, aunque menos acentuado, ocurre en industrias tradicionales), y en cambio la demanda de bienes de capital e insumos manufacturados aumenta con rapidez, la estructura asimétrica del comercio exterior latinoamericano conduce necesariamente a un déficit sistemático de balance comercial y de pagos que, como se verá a continuación, es la base del estrangulamiento externo crónico de estos países. Las relaciones de América Latina con áreas desarrolladas y la división del trabajo entre ambas deben transformarse en forma que tienda a superarse esta estructura asimétrica que actualmente afecta a la región y la coloca en una situación de dependencia

Cuadro 2

VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES EN COMPARACION CON EL VOLUMEN DE LAS
IMPORTACIONES EN ALGUNOS SECTORES

(Promedios 1972-1974)

	Estados Unidos	Comunidad Económica Europea (6 países)	Japón	América Latina a/
<u>Productos primarios</u>	1.3	0.7	0.2	2.4
Alimentos	1.7	0.7	0.1	2.9
Materias primas agrícolas	1.2	0.9	0.2	1.5
Minerales	0.6	0.5	0.2	1.9
<u>Combustibles</u>	0.2	0.2	0.01	1.5
<u>Manufacturas</u>	1.1	1.5	4.6	0.2
Maquinaria no eléctrica	2.4	1.8	2.9	0.1
Maquinaria eléctrica	1.2	1.5	7.1	0.2
Equipo de transporte	1.0	2.2	17.4	0.2
Productos químicos	2.2	1.5	1.7	0.2
Otras manufacturas	0.6	1.2	4.1	0.3

Fuente: "The economic relations of Latin America with Europe" (CEPAL/CID/ Preliminary version/175), 1978.

a/ Excluidos Cuba, Paraguay, República Dominicana y Panamá.

frente a los países industrializados, aunque desde luego no se establezca un plazo rígido ni uniforme para que todos los países superen esta asimetría. Por supuesto se vuelve a destacar que los países de América Latina tienen distintas características, tamaños, grados de desarrollo e industrialización; la combinación de industrialización orientada al mercado interno y a exportación de manufacturas deberá ser adaptada a las necesidades de cada uno. Además, los productos básicos también deben cumplir un papel importante en las exportaciones, sobre todo mejorando su dinamismo mediante políticas apropiadas.

El comercio intrarregional ha crecido más rápidamente que el total, y tiene una composición distinta. La proporción de las exportaciones destinada al mercado latinoamericano ha crecido, sobre todo en los años en que la crisis externa golpeó más fuertemente la economía latinoamericana, y en ella es proporcionalmente mayor que en las ventas hacia afuera de América Latina el contenido de bienes de mayor valor agregado manufacturero y de tecnología más avanzada. Es decir, el comercio intralatinoamericano ha aumentado en forma sistemática su importancia relativa en el total, cumplió un papel particularmente importante como elemento dinámico cuando la recesión afectó desfavorablemente a la economía latinoamericana, y está contribuyendo más que las exportaciones extrarregionales a la expansión de las industrias más avanzadas hacia los mercados externos. El comercio intrazonal se examina más adelante con mayor detenimiento en el capítulo sobre cooperación económica regional.

La política comercial externa de muchos países de América Latina ha experimentado cambios importantes a partir de mediados de los años sesenta, como parte del proceso de apertura de la economía. Se ha procurado combinar la exportación de manufacturas con la producción para el mercado interno, y dar mayor eficiencia a la industria nacional. Se ha tendido a transformar la política cambiaria, a disminuir y racionalizar la protección, y a establecer políticas de promoción de exportaciones. Paralelamente se han producido modificaciones importantes en políticas internas industriales, fiscales, de precios, monetarias y financieras. En política cambiaria se han hecho más realistas los valores de las monedas nacionales frente a las divisas extranjeras, y se han adoptado en varios países

/(Argentina, Brasil,

(Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, entre otros) sistemas de devaluaciones frecuentes de poca monta para evitar que la inflación deteriore y haga inestable el poder adquisitivo de los precios obtenidos por exportadores, y en esa forma desaliente tales actividades.

La protección era muy alta y poco diferenciada en muchos países de América Latina hacia mediados de los años sesenta; los aranceles nominales frecuentemente eran superiores al 200%, y además se aplicaban prohibiciones y barreras no arancelarias. Pero a partir de esa época, las barreras no arancelarias tendieron a aminorarse, los aranceles se redujeron y se hicieron más racionales - aunque esta tendencia no fue uniforme en todos los países -, y en algunos casos la protección al parecer se redujo tanto como para afectar el desarrollo de industrias importantes. Argentina redujo sus aranceles de un promedio de 151% en 1960 a uno nominal reciente de 40%, con un máximo de 80%. Brasil redujo los suyos de 54 a 39% en promedio entre 1966 y 1967, pero en años posteriores los elevó nuevamente, llegando a un promedio de 49% en 1973. Los cinco países del Grupo Andino acordaron una reducción desde un promedio de 40% en 1971 a 28% en 1976, con un máximo de 60%; los límites de tiempo para aplicar tal reducción se han extendido y existen excepciones importantes. Chile ha decidido bajar los aranceles a una tasa uniforme de 10%, que se alcanzaría a mediados de 1979, salvo en la industria automotriz.

Al irse adquiriendo mayor experiencia se idearon o mejoraron en la región sistemas de promoción de exportaciones que contienen elementos fiscales, financieros e institucionales, y usan una gran variedad de instrumentos, como devolución de gravámenes, exenciones tributarias, créditos para la exportación, facilidades cambiarias, condiciones favorables para las importaciones y otros. Las instituciones e instrumentos de promoción han sido modificados frecuentemente para aumentar su eficacia y reducir su costo fiscal.

b) Influjo del sector externo en los problemas de desocupación y pobreza

El sector externo limita seriamente las posibilidades de desarrollo, así como la solución a algunos de los problemas internos más graves. Contrastando con aspectos en que se han producido avances considerables, persisten en la región la insuficiencia de ocupación productiva de mano

de obra, y la pobreza crítica masiva. Así, el desempleo abierto, la desocupación parcial y la ocupación en actividades de muy baja productividad abarcan una proporción alta de la mano de obra, con lo cual se desaprovecha el equivalente a la capacidad productiva de una de cada cuatro personas, y más de un tercio de la población tiene ingresos que no cubren sus necesidades básicas.

Se estima que hasta fines del siglo la mano de obra activa seguirá creciendo a una tasa muy alta, aunque se reduzca moderadamente la tasa de crecimiento de la población, puesto que la mayor parte de quienes se incorporarán al mercado de trabajo en ese período ya ha nacido; la desocupación estructural, por lo tanto, seguirá siendo un problema grave. A las serias dificultades que se plantean a la población que queda marginada del empleo y del consumo, deben agregarse las de una parte importante de los estratos incorporados al mercado, que tiene niveles de vida muy insatisfactorios, por lo que es preciso también ir mejorando su productividad y su ingreso.

La solución de estos problemas requiere modificaciones en el estilo de desarrollo y, paralelamente, un mayor ritmo de crecimiento. El estilo de desarrollo actual tiene como marcadas características el consumo muy alto y diversificado de los estratos de mayor ingreso, que imitan el patrón de consumo de países desarrollados; insuficiente ahorro y acumulación de capital, y elevadas necesidades de importación derivadas de ese consumo conspicuo.

Además de modificar este estilo, es indispensable lograr un más alto crecimiento del producto bruto. Se ha calculado que se requeriría una tasa de crecimiento sostenida de alrededor de 8% anual para que pudieran tender a resolverse los problemas de desocupación. El cambio en el estilo de desarrollo y el mayor crecimiento asignarían un papel central al sector manufacturero, sin desconocer la importancia clave que tiene el incremento de la producción agropecuaria para impulsar el proceso de desarrollo. El crecimiento de los servicios productivos, a su vez, está ligado al de las actividades productoras de bienes. Desde ahora hasta el fin del siglo la población urbana económicamente activa crecerá a un ritmo mayor que la total, de modo que quienes buscarán ocupación en la industria

o los servicios representarán en adelante una proporción aún mayor que en 1975. Por lo tanto, no es viable para el futuro latinoamericano un patrón de desarrollo basado en las exportaciones de productos primarios, como en el pasado. Será indispensable que las manufacturas tengan un lugar protagónico en las exportaciones, aunque los productos básicos seguirán siendo importantes. En particular, las exportaciones deberán contener una proporción cada vez más alta de manufacturas producidas con mano de obra calificada, para poder dar empleo a los vastos contingentes de trabajadores especializados con que ya cuentan los países, y a los que se incorporan anualmente a las actividades productivas.

Un mayor ritmo de crecimiento no es viable a menos que se modifique sustancialmente el comportamiento actual del sector externo de la región, y en particular se corrija la asimetría del comercio exterior señalada antes.

c) Déficit de balance de pagos

El fuerte déficit de balance de pagos que ha acusado la región en los últimos años, y el aumento considerable de la deuda externa, producidos aun con ritmos de crecimiento de la economía muy modestos, son claro indicio de estrangulamiento externo. En efecto, el déficit en el balance de pagos en cuenta corriente de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo aumentó en términos absolutos y relativos, hasta alcanzar una alta proporción de las exportaciones en 1975. Aunque en 1977 ese déficit bajó en relación con las exportaciones a niveles no muy diferentes de los de 1966-1969, la reducción se obtuvo a expensas de importantes sacrificios en la tasa de crecimiento de la economía: el producto bruto de la región subió sólo 4.4% en 1977, tras un promedio anual de 6% en el período 1966-1969. En 1978 la magnitud relativa del déficit volvió a subir, aun con un ritmo de crecimiento mediocre de la economía.

La recesión mundial ha afectado la tasa de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas. Para encarar esta situación, los países tenían dos opciones: ajustar la tasa de crecimiento de la economía, restringiéndola a los niveles menores que permitía la capacidad de importación, o incurrir en mayor endeudamiento externo. En la práctica el camino elegido fue una combinación de ambas soluciones. El déficit de balance de pagos en cuenta corriente y el consiguiente endeudamiento externo de los países latinoamericanos

/han ayudado

han ayudado a evitar una agudización de los críticos problemas de desempleo y pobreza de la región. Y a su vez, con ello los países latinoamericanos han contribuido a evitar una merma aún más seria en la tasa de crecimiento del comercio mundial y, por lo tanto, han ayudado a los países desarrollados - a quienes compran la mayor parte de sus importaciones - a enfrentar en mejor forma sus problemas de balance de pagos, desempleo y recesión.

d) Financiamiento y deuda externos

En el financiamiento externo obtenido por América Latina las fuentes públicas han ido perdiendo gravitación con rapidez. Salvo casos excepcionales, los países de la región, aun aquellos de desarrollo intermedio o menor, tienden a ser excluidos del financiamiento concesional, y su participación en fuentes públicas no concesionales ha bajado considerablemente. En cambio, se ha acrecentado sistemáticamente la proporción de fondos provenientes de fuentes privadas, particularmente bancarias. Las condiciones del financiamiento externo se han deteriorado: los plazos se han acortado y las tasas de interés han subido.^{2/}

La deuda externa de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo subió considerablemente. El monto de la garantizada y no garantizada fue de 90 000 millones de dólares en 1977, y en 1978 pasó de 100 000 millones. Tal incremento y el deterioro de las condiciones en que se obtienen los préstamos han elevado los servicios de la deuda, como proporción de las exportaciones, para muchos países latinoamericanos. Sin embargo, los pagos de estos servicios se han podido realizar - aunque afectando adversamente el ritmo de crecimiento - gracias al aumento relativamente rápido de las exportaciones hasta años recientes. Pero si se confirmara la tendencia de éstas a crecer menos, los pagos de servicios perjudicarían aún más seriamente las importaciones, y se agravarían las consecuencias desfavorables de la deuda en el crecimiento de muchos de los países de la región.

^{2/} Véase más adelante el capítulo IV, sobre financiamiento externo y problemas monetarios.

De estos hechos surgen dos consideraciones de importancia. La primera, que por provenir parte importante de su financiamiento externo de fuentes privadas, algunos países latinoamericanos son muy sensibles a cualquier deterioro de su solvencia (credit worthiness); asimismo, que algunos asignan alta prelación a la posibilidad de acceso a mercados privados de capitales de mediano y largo plazo, y particularmente a la colocación de títulos. Antes de la segunda guerra mundial muchos de los países latinoamericanos tenían acceso efectivo a estos mercados y regularmente realizaban colocaciones; posteriormente perdieron tal posibilidad, hasta que en años recientes algunos pocos comenzaron a tener algunos éxitos, aunque todavía limitados, en ese sentido.

La segunda, que para superar estos problemas que plantea la restricción externa será necesario un crecimiento sostenido y dinámico de las exportaciones. Los productos básicos deberán tener precios estables y remuneradores, y adecuado acceso a los países desarrollados. El elemento dinámico fundamental de las exportaciones continuará siendo la venta de manufacturas, que deberán también diversificarse, incorporando cada vez más productos mecánicos, sobre todo si se tiene en cuenta el proteccionismo creciente que los países industrializados aplican a las manufacturas más tradicionales. Junto con este crecimiento de las exportaciones será preciso también el desarrollo rápido de las industrias de bienes de capital para el mercado interno y también para exportar, como forma de evitar que el aumento demasiado rápido de las necesidades de importación plantee problemas insolubles de balance de pagos.

e) Magnitud del mercado interno

Así como una parte de la población queda sistemáticamente marginada del mercado, otra proporción considerable de ella se ha ido incorporando a él en virtud del proceso de desarrollo industrial, y representa actualmente una gran masa con poder adquisitivo de manufacturas.

No menos de 40% de la población de América Latina, es decir, 130 millones de personas, actualmente pueden adquirir manufacturas y constituyen uno de los mercados efectivos más grandes del mundo, muy probablemente de mayor tamaño que los de otras áreas en desarrollo. Por lo demás, si pudieran incorporarse al mercado los actualmente marginados, y dado el alto ritmo de crecimiento de la población latinoamericana, se podría ir configurando hacia fines del siglo un área económica de cerca de 600 millones de personas, cuya magnitud se compararía favorablemente con la de cualquier otra área del mundo.

En la región el 5% de la población con ingreso más alto tiene un ingreso per cápita muy elevado. Este, poco más de 15 millones de personas, realiza una forma de consumo muy diversificada y exigente en cuanto a calidad y renovación de los bienes; al estar dividido en pequeños grupos nacionales, sus hábitos de consumo fomentan una gran diversificación de la estructura productiva, escalas de producción pequeñas y antieconómicas, y una alta propensión a importar. Es entonces en los estratos medios, de ingreso menor que el de este grupo, y en los de ingreso más bajo que se incorporen al mercado, donde radificará principalmente la demanda que podrá alentar la producción en gran escala de manufacturas.

La magnitud de este mercado interno otorga a América Latina un fuerte poder potencial de negociación - usado hasta ahora sólo parcialmente - para obtener un mejor tratamiento en la política comercial de países desarrollados, y condiciones más apropiadas en el funcionamiento de las empresas transnacionales.

2. Prioridades y preocupaciones que surgen de estas realidades económicas

Las tendencias, problemas y posibilidades que se han reseñado en párrafos anteriores, ponen de relieve algunas de las prioridades y preocupaciones de países latinoamericanos con respecto a sus relaciones externas y a la definición de un Nuevo Orden Económico Internacional. Se presentan a continuación algunas de las más importantes.

Por los desequilibrios en el desarrollo latinoamericano actual que aquejan hasta a los países relativamente más industrializados de la región, ésta requiere mucha cooperación externa. El acento relativo en comercio y financiamiento, y dentro de este último en el concesional y el no concesional, ha experimentado modificaciones, pero la necesidad de cooperación externa sigue siendo tan aguda como en cualquier período anterior. Además, salvo en unos pocos países de mayor tamaño y desarrollo, la región sigue teniendo necesidades no muy distintas a las del resto del mundo en desarrollo.

Para poder competir adecuadamente la industria latinoamericana necesita desenvolverse en condiciones más parecidas a las internacionales, atendiendo sin embargo a diferencias entre países y sectores, y además a la necesidad de continuar adelante con la transformación de la estructura industrial. La preocupación de muchos países latinoamericanos por combinar el desarrollo de industrias nuevas con la exportación de manufacturas tiene su fundamento en estos hechos.

Puesto que la mayor parte de las exportaciones está todavía compuesta por productos básicos, son de interés para los países latinoamericanos las políticas de estabilización de precios, el logro de un poder adquisitivo real adecuado y de una mayor elaboración interna de los productos básicos, así como un mejor acceso a los mercados desarrollados. Por lo tanto, tiene particular importancia para los países de la región el Programa Integrado de Productos Básicos de la UNCTAD, y especialmente el Fondo Común.

Las manufacturas constituyen el elemento más dinámico en el comportamiento de las exportaciones y su incremento es esencial para mantener el estrangulamiento externo dentro de límites tolerables, impulsar el crecimiento de la economía y poder enfrentar con posibilidades de éxito los graves problemas internos de desocupación estructural y de pobreza.

/Es explicable

Es explicable entonces la alta prelación que otorgan los países latinoamericanos a aspectos vinculados con la exportación de manufacturas, en particular: i) los problemas de acceso a mercados de países desarrollados; ii) las políticas comerciales de los países desarrollados, en particular el proteccionismo y los sistemas generalizados de preferencia; iii) las políticas de reconversión industrial de áreas desarrolladas, que afectan a las posibilidades de desarrollo de determinadas industrias para exportación en América Latina; iv) las normas de comercio internacional, y sus modificaciones en las negociaciones comerciales multilaterales (códigos de conducta, salvaguardias multilaterales, subsidios y derechos compensatorios, aforo o valoración en aduana, compras del Estado, normas y reglamentos técnicos y regímenes de licencia) así como las reformas al marco jurídico del GATT, en especial la introducción con valor normativo del trato especial y diferente en favor de los países en desarrollo; v) las prácticas de las empresas transnacionales, el acuerdo sobre un código obligatorio de conducta para ellas, el establecimiento de un sistema de información entre países acerca de los aspectos prácticos de más importancia vinculados al funcionamiento de estas empresas, la introducción de modalidades de operación concordantes con el actual grado de desarrollo industrial latinoamericano, con las nuevas estrategias latinoamericanas, que hacen hincapié en la exportación de manufacturas, y con la madurez alcanzada a través del proceso de desarrollo interno; vi) también la definición de un código de conducta obligatorio en materia de transferencia de tecnología está estrechamente ligada con los objetivos de exportación de manufacturas, y la conciliación de esta transferencia con el impulso a la capacidad de los países latinoamericanos de crear tecnología o de adaptarla a sus propias condiciones.

El desarrollo de industrias productoras de bienes de capital e intermedios que funcionen con eficiencia no sólo alivia las presiones sobre el balance de pagos, sino que es necesario en la etapa actual del desarrollo tecnológico e industrial latinoamericano. Este tema, junto con la transformación de la estructura de las exportaciones manufactureras, preocupan a la región pues tienen repercusiones en la división internacional del trabajo.

/La diversificación

La diversificación de exportaciones, que permite enfrentar mejor los problemas de acceso a otros mercados, corresponde al grado de desarrollo industrial y de capacitación de mano de obra alcanzado por la región.

Los déficit persistentes de balance de pagos obligan a los países de la región a buscar financiamiento externo. Particular importancia tienen en ese financiamiento plazos que se adapten a las necesidades de los países en desarrollo, incluso los semindustrializados, así como el acceso a créditos concesionales; también tiene trascendencia el acceso a capitales privados de mediano y largo plazo, lo que se refleja en el cuidado que ponen los países en preservar su imagen de solvencia. Preocupan también a América Latina los criterios simplificados que hoy tienden a aplicarse cada día más en medios internacionales para decidir la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo, y que sólo tienen en cuenta el ingreso per cápita de los países y no consideran otros aspectos igualmente importantes. De marcado interés para América Latina es también el papel que la integración real de las economías latinoamericanas puede cumplir en épocas de dificultades externas, lo que justifica la búsqueda de modalidades de cooperación entre países de la región - y de ellos con otros en desarrollo-, con miras a hacerla más intensa y más adecuada a las necesidades del desarrollo.

De los temas que acaban de enumerarse se han elegido algunos a los que se ha dado especial relieve en el diálogo internacional, para desarrollarlos con mayor extensión en los próximos capítulos.

Capítulo II

EL PROTECCIONISMO EN LOS PAISES DESARROLLADOS

1. Posición de América Latina en el comercio mundial

a) Evolución de las exportaciones latinoamericanas

El proteccionismo de países desarrollados debe verse a la luz de la evolución a largo plazo de la posición de América Latina en el comercio mundial.

América Latina ^{3/} sufrió una merma apreciable en su participación en el comercio mundial entre 1950 y 1975, período en que su proporción en las exportaciones mundiales bajó de 10.4% a 3.9%. Posteriormente su participación se elevó un poco, a 4.4% en 1977, en parte gracias a las alzas de los precios de varios de sus principales productos de exportación a partir de 1976. (Véase el cuadro 3.)

El lento crecimiento de las exportaciones latinoamericanas se ha debido tanto a problemas de demanda como de oferta.

Uno de los principales factores que ha influido por el lado de la demanda es el empeoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países industrializados. Este refleja aumentos en la producción de estos últimos a impulsos de avances tecnológicos y de políticas de apoyo a los productores (por ejemplo, la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea). Así, en algunos casos los países desarrollados tratan de importar materias primas en cantidades complementarias, y no en cantidades competitivas, para poder mantener sus niveles de empleo y beneficiarse del valor agregado por su propia elaboración, y han intensificado no solamente su participación en las exportaciones de manufacturas, sino también en las exportaciones mundiales de productos básicos, como muestran los cuadros 3 y 4.

^{3/} Se excluye a Venezuela y Trinidad y Tabago, por su condición de exportadores de petróleo.

Cuadro 3

EVOLUCION DEL COMERCIO MUNDIAL POR PRINCIPALES AREAS

	Exportaciones fob							Importaciones cif						
	Participación en el total (porcentajes)				Tasa de crecimiento medio anual en el período			Participación en el total (porcentajes)				Tasa de crecimiento medio anual en el período		
	1950	1975	1976	1977	1950- 1975	1976 1975	1977 1976	1950	1975	1976	1977	1950- 1975	1976 1975	1977 1976
A. Países desarrollados de economía de mercado	60.2	66.3	64.9	64.5	11.7	11.2	13.7	65.0	66.3	67.4	67.1	11.4	16.3	13.6
Estados Unidos	16.6	12.2	11.5	10.5	9.9	6.8	5.0	14.6	10.7	11.8	12.8	10.0	25.5	23.2
Canadá	4.7	3.7	3.9	3.7	10.1	18.8	8.3	4.6	3.5	3.5	3.3	10.2	10.3	5.8
CEE (9 países) a/	26.5	33.9	32.9	33.6	12.3	10.1	16.5	31.7	33.1	33.7	33.1	11.5	17.0	12.1
AELI (8 países) b/	5.6	6.1	5.9	5.8	11.7	10.3	11.8	6.1	7.0	6.8	6.8	11.9	2.5	15.0
Japón	1.3	6.4	6.8	7.1	18.4	20.6	23.4	1.6	5.9	5.8	5.6	17.2	13.7	11.0
Otros	5.6	3.8	4.0	3.9	9.5	14.0	13.3	5.9	6.1	5.8	5.5	11.0	30.0	7.9
B. Países de economía centralmente planificada	8.1	9.8	9.3	9.5	12.1	8.9	16.5	7.9	10.4	9.5	9.2	12.5	3.4	10.0
Europa oriental	6.8	9.0	8.5	8.7	12.5	8.7	17.2	6.3	9.4	8.8	8.4	13.1	5.0	9.7
Asia	1.3	0.8	0.8	0.8	9.3	10.7	9.7	1.6	1.0	0.7	0.7	9.0	-13.4	15.1
C. Países en desarrollo	31.7	23.9	25.7	25.8	10.0	20.9	14.4	27.1	22.6	22.2	22.7	10.5	9.4	16.5
Exportadores de petróleo	7.3	13.4	14.5	13.6	13.9	21.0	7.2	4.2	6.5	7.0	7.4	13.3	14.1	21.3
No exportadores de petróleo	24.4	10.5	11.2	12.2	7.6	20.9	23.5	22.9	16.1	14.8	15.3	9.7	4.7	11.5
Africa	4.0	1.8	1.6	1.6	7.7	10.1	12.9	4.4	2.7	2.6	2.7	9.1	0.4	16.5
América Latina	10.4	3.9	4.0	4.4	6.8	11.8	23.3	9.0	5.7	5.2	4.9	8.2	3.2	7.9
Asia	9.1	4.3	5.1	5.4	7.9	34.3	20.0	8.3	5.7	5.6	5.7	9.6	9.7	16.1
Medio Oriente	0.8	0.4	0.4	0.4	7.8	13.9	-2.4	1.0	1.7	1.8	1.7	13.8	-0.6	7.9

Fuentes: Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics y Monthly Bulletin of Statistics; Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

a/ Comunidad Económica Europea.

b/ Asociación Europea de Libre Intercambio.

Cuadro 4

INDICE DE LA EVOLUCION DE LA PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES
DE PRODUCTOS BASICOS (1955 = 100)

	América Latina		Países en desarrollo		Países desarrollados	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Alimentos	76	71	75	67	121	130
Materias primas agrícolas	68	55	75	65	118	124
Minerales	108	97	95	99	110	103
Metales no ferrosos	78	49	85	65	107	115

Los países desarrollados aumentaron drásticamente su participación tanto en los alimentos como en las materias primas agrícolas, mientras que los países en desarrollo la perdieron; en este último rubro América Latina también perdió importancia relativa frente a los demás países en desarrollo.

Entre las materias primas, América Latina, y también las otras áreas en desarrollo, sólo perdieron poca participación en los minerales.

En cuanto a los metales no ferrosos, la merma relativa de América Latina fue apreciable y claramente mayor que la de los demás países en desarrollo, mientras que la participación de los países desarrollados aumentó notoriamente.

Otro factor que debe tenerse en cuenta en relación con el lento crecimiento de la exportación de países en desarrollo es la menor elasticidad-precios y elasticidad-ingresos de la demanda de los productos básicos en los países industrializados. Como meros ejemplos se puede mencionar que la elasticidad-precio de las importaciones de los Estados Unidos,

/Japón y

Japón y la CEE para los productos animales es de -0.53, -1.13, y -0.50 respectivamente; para las grasas y aceites, de -0.43, -0.62 y -0.57, y para los productos vegetales de -0.90, -0.85 y -0.52.^{4/} La elasticidad-ingreso de la demanda de productos básicos es de alrededor de 1.

Hasta 1965 la proporción de manufacturas en las exportaciones latinoamericanas era muy baja. Entre 1965 y 1975 estas exportaciones crecieron notoriamente, y su participación se duplicó con creces, hasta llegar a representar 13.6% de las exportaciones totales en 1975. Este notable aumento, sin embargo, no contribuyó mucho a dinamizar las exportaciones totales porque partió siendo una proporción muy baja a principios de los años sesenta. Si su crecimiento se mantiene, su influencia futura será mucho mayor, aunque muchas de las manufacturas que exporta América Latina son las que tropiezan con mayores barreras en los países industriales. A medida que ha aumentado la capacidad de competir de América Latina y las demás áreas en desarrollo, las condiciones de acceso a los mercados de los países centrales se han ido reduciendo. Así ha sucedido con los textiles, el calzado, los alimentos elaborados y algunas otras de las manufacturas más tradicionales, como se verá más adelante.

Aparte de estos factores que influyen en la demanda, hay otros que tienen efectos limitantes en la oferta. Las posibilidades de ampliar la producción de muchos productos primarios, principalmente agrícolas, son más rígidas a corto plazo que la de acrecentar la de manufacturas, y la inestabilidad de los precios de esos productos en los mercados internacionales contribuye a restringir la producción.

Las empresas transnacionales también han contribuido en cierta medida a limitar la expansión de las exportaciones, sobre todo de manufacturas. Generalmente, el objetivo de las empresas transnacionales ha sido producir para abastecer los mercados internos y en menor medida, para exportar a países vecinos; sólo recientemente se ha comenzado a

^{4/} Véase W.R. Cline, N. Kawanabe, T.O.M. Kronsjö y T. Williams, Trade Negotiations in the Tokyo Round, A Quantitative Assessment, Brookings Institution, Washington, D.C., 1978.

exportar hacia otros mercados. La distribución geográfica de los mercados se refleja en el hecho de que la exportación de piezas y partes complementarias se realiza en alta proporción a otras filiales, o a la matriz, de la misma empresa.

b) El origen de las importaciones de América Latina

América Latina también ha perdido participación en las importaciones mundiales, aunque relativamente menos que en las exportaciones. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

Estados Unidos, cuya importancia como abastecedor de la región declinó entre 1955 y 1976, continuó siendo el principal proveedor, pues proporcionó 28.8% de las importaciones de América Latina en 1976. La CEE, que le sigue, elevó levemente su participación, llegando a proporcionar 17.6% del total de las importaciones latinoamericanas en el mismo año. Mayor incremento tuvieron las importaciones provenientes del Japón, cuya participación aumentó de 2.2% en 1955 a 8.1% en 1976. (Véase el cuadro 5.)

El comercio de América Latina con los países desarrollados se caracteriza por un notorio desequilibrio en su composición. Mientras que los productos agrícolas y minerales arrojaron saldos positivos - 7 800 y 2 400 millones de dólares respectivamente en 1975 -, las manufacturas arrojaron un saldo negativo considerable - de 27 100 millones de dólares -, es decir 85% de las exportaciones totales hacia los países industrializados.^{5/}

Si las tendencias proteccionistas persisten, afectarán la capacidad exportadora de América Latina, y también su proceso de industrialización, al restringir las posibilidades de importar. Esta situación también tendría efectos adversos para los países industrializados, principales abastecedores de los productos intermedios y bienes de capital que necesita para su desarrollo la industria latinoamericana.

^{5/} CEPAL, "The economic relations of Latin America with Europe"
CEPAL/CID/Preliminary Version/175, junio de 1978.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: COMERCIO CON LAS PRINCIPALES AREAS DESARROLLADAS.

Año	Exportaciones		Importaciones		Saldo		
	Miles de millones de dólares	Porcentaje sobre el total de las exportaciones de América Latina	Miles de millones de dólares	Porcentaje sobre el total de las importaciones de América Latina	Miles de millones de dólares	Porcentaje del saldo sobre las exportaciones de América Latina ^{a/}	
Comunidad Económica Europea (CEE)	1955 ^{b/}	1.4	15.1	1.4	16.0	0.03	+2.1
	1965 ^{b/}	2.5	19.2	2.0	16.7	+0.5	+19.3
	1970 ^{b/}	3.4	19.7	3.3	17.8	+0.2	+3.2
	1973 ^{b/}	5.3	17.9	5.4	17.2	-0.1	-2.5
	1975 ^{c/}	6.6	22.5	6.8	21.6	-0.2	-2.7
	1975 ^{c/}	8.2	16.9	11.2	19.7	-3.0	-36.5
	1976 ^{c/}	10.0	18.6	10.4	17.6	-0.4	-3.9
Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI)	1955 ^{d/}	1.2	13.0	1.0	11.0	+0.2	+21.3
	1965 ^{d/}	1.5	11.4	1.3	10.9	+0.2	+10.9
	1970 ^{d/}	1.6	9.2	1.8	9.9	-0.2	-15.0
	1973 ^{d/}	2.4	8.1	2.7	8.4	-0.3	-10.9
	1975 ^{e/}	0.9	3.1	1.3	4.1	-0.4	-40.2
	1975 ^{e/}	1.2	2.5	2.0	3.6	-0.8	-69.7
	1976 ^{e/}	1.5	2.8	2.0	3.4	-0.5	-33.1
Japón	1955	0.2	2.6	0.2	2.2	0.05	20.8
	1965	0.5	4.1	0.5	3.8	0.04	8.2
	1970	1.0	5.7	1.1	5.9	-0.1	-12.1
	1975	1.9	3.8	4.7	8.2	-2.8	-150.5
	1976	2.0	3.8	4.8	8.1	-2.8	-136.5
Países europeos de economía centralmente planificada	1955	0.2	1.9	0.1	1.6	+0.1	+20.0
	1965	0.7	5.6	0.6	5.0	+0.1	+17.8
	1970	1.0	5.7	0.9	5.0	+0.1	+6.1
	1975	3.9	7.9	2.5	4.5	+1.3	+34.0
	1976	3.8	7.1	2.8	4.8	+1.0	+26.7
Estados Unidos	1955	3.8	40.3	3.5	40.2	+0.3	+7.6
	1965	4.2	32.1	4.2	35.1	-0.09	-2.2
	1970	5.6	32.2	6.5	34.7	-0.9	-15.3
	1975	17.1	35.2	16.9	29.8	+0.2	+1.0
	1976	19.2	35.8	17.0	28.8	+2.2	+11.4

Fuente: UNCTAD, Yearbook of International Trade and Development Statistics, 1976.

a/ El porcentaje está calculado sobre un mayor número de dígitos.

b/ Incluye los seis antiguos miembros.

c/ Incluye los nueve miembros.

d/ AELI (antiguos miembros).

e/ Excluidos el Reino Unido y Dinamarca.

(c) Balance

c) Balance comercial de América Latina con otras áreas principales

Las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos crecieron, sobre todo en el último decenio, a un ritmo superior a las importaciones de manera que el balance comercial con ese país, que en años anteriores fue negativo, se convirtió en un superávit (2 200 millones de dólares) que representaba 11.4% de las exportaciones a dicho destino en 1976. Sin embargo, si se excluye a Venezuela y Trinidad y Tabago, América Latina aparece con un déficit acumulado de 1 700 millones de dólares entre 1970 y 1976 en su balance comercial con los Estados Unidos.

Con la Comunidad Económica Europea (CEE), la situación es justamente la inversa. A partir de 1970 el superávit en el comercio con esa área se convirtió en un déficit creciente, que en 1976 fue de 400 millones de dólares y representó 3.9% de las exportaciones de América Latina hacia la CEE. Una situación muy similar se observa respecto de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) con la cual desde la segunda mitad de los años sesenta se registró un déficit comercial que en 1976 llegó a 500 millones de dólares, o dicho de otra manera, a 33.1% de las exportaciones a ese grupo de países.

El comercio con Japón ha tenido una evolución similar, ya que el superávit que se venía registrando hacia mediados de los años sesenta, a partir de entonces se ha convertido en un déficit que crece día a día. El saldo entre exportaciones e importaciones llegaba en 1976 a 2 800 millones de dólares, es decir, a 136.5% de las exportaciones.

El intercambio comercial con los países europeos de economía centralmente planificada muestra una tendencia favorable para América Latina, con saldos positivos cada vez mayores a lo largo del período. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

2. Magnitud y características del fenómeno proteccionista

El proteccionismo de los países desarrollados no es un fenómeno nuevo en la política económica de estas naciones. Durante muchos períodos del siglo pasado y desde la crisis de 1929 hasta el fin de la segunda guerra mundial, ellas aplicaron fuertes restricciones al comercio, y luego protegieron de manera vigorosa y sistemática a muchos sectores manufactureros que hacen uso intensivo de recursos naturales o de mano de obra, aunque en otros sectores industriales de tecnología más avanzada atenuaron gradualmente las barreras comerciales durante los últimos 20 años. Ejemplos de lo dicho son las políticas, aplicadas por la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y Japón, de restricciones a la importación de bienes agropecuarios, primarios o manufacturados, y el escalonamiento arancelario por el cual gravaron sistemáticamente en forma más elevada las importaciones de bienes primarios con mayor elaboración.

Tampoco es nuevo que los países desarrollados, junto con restricciones al comercio de ciertos bienes, apliquen políticas internas de apoyo a su propia producción de los mismos, mediante precios de garantía, subsidios, ayuda crediticia y otras medidas. Tales políticas se aplicaron en formas que permitieron la subsistencia de sectores productivos ineficientes, no por circunstancias transitorias, sino por causas estructurales que no podían superarse. Hay ejemplos claros de esto en la agricultura de la Comunidad, defendida por la política agrícola común, y en el apoyo otorgado por los países desarrollados a algunas industrias, como la textil.

Sin embargo, en los últimos años el fenómeno proteccionista ha adquirido magnitudes y características nuevas, que han revivido la preocupación de los países latinoamericanos. Las restricciones al comercio se han intensificado y extendido a nuevos bienes; se han visto afectados bienes agropecuarios y minerales (sobre todo elaborados, como azúcar, soja, flores, carnes, aceites, productos lácteos, cobre y zinc), textiles y confecciones, calzado y manufacturas de cuero, conservas de pescado, artículos electrónicos y bienes de consumo durables, automóviles, acero y barcos.

/Estos son

Estos son todos sectores de alto interés para América Latina; han contribuido marcadamente a diversificar las exportaciones de la región y a sostener sus tasas de crecimiento; asimismo, del crecimiento dinámico de las exportaciones de estos sectores depende en gran medida el acrecentamiento y la racionalización de su producción, y la posibilidad de dar empleo a la mano de obra actualmente desocupada o semiocupada.

La enumeración anterior evidentemente no es una lista cerrada: a medida que las exportaciones latinoamericanas de algún bien van alcanzando magnitudes que las convierten en competidoras significativas para los países desarrollados, éstos últimos comienzan a restringir sus importaciones. El problema, por lo tanto, debe juzgarse no sólo por los casos que ya han tenido lugar, sino en sus posibles proyecciones futuras.

Las nuevas modalidades e instrumentos del proteccionismo van dejando de ser medidas aisladas - si alguna vez lo fueron - para convertirse en un sistema coherente que restringe fuertemente las importaciones provenientes de países en desarrollo, y que tiende a quedar institucionalizado en reglas de juego claras y explícitas mediante acuerdos internacionales, que al mismo tiempo lo sistematizan y le dan estabilidad. Está disminuyendo la importancia relativa de las restricciones arancelarias, y en cambio adquieren mayor peso las restricciones de otra índole, con efectos más efectivos, y que presumiblemente podrán aplicarse normalmente, y no sólo como excepciones, dentro del marco legal que al parecer se está plasmando. En muchos casos las medidas arancelarias y no arancelarias se complementan, siendo las segundas más severas para muchos productos sujetos a aranceles más bajos; suele acrecentarse también el uso de medidas más sutiles y efectivas, como las restricciones voluntarias y los acuerdos de organización de mercados.

a) Protección arancelaria

El arancel medio que aplican los países desarrollados es bajo. En conjunto, estos países mantienen un régimen de franquicias arancelarias sobre el 40% de sus importaciones. Además, el nivel medio del arancel fue bajando con el transcurso del tiempo y tras amplias negociaciones multilaterales; así, en ocho países desarrollados,^{6/} la tasa media sobre

^{6/} Bélgica, Estados Unidos, Francia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y Suecia.

los productos gravados, que era superior al 50% en 1950, había bajado al 26% en 1956, a 18% con motivo de la negociación Dillon (1961) y a cerca de 9% tras la negociación Kennedy (1967).

Pero, por otra parte, parece confirmarse que las rebajas de la protección realizadas por países desarrollados a través de las negociaciones multilaterales mencionadas, se hicieron principalmente para los bienes de tecnología más avanzada, que se transan fundamentalmente entre países industrializados; en cambio, se mantuvieron aranceles altos para las manufacturas que exportan países en desarrollo.

Así, la protección arancelaria para los bienes que interesan a los países en desarrollo, y en particular a los latinoamericanos, es en promedio bastante elevada, y no se refleja fielmente en los promedios generales mencionados. En esto influye un rasgo fundamental de la estructura arancelaria de países desarrollados: el escalonamiento según el grado de elaboración de los bienes, según el cual se grava más a los bienes finales que a los menos elaborados. Las reducciones arancelarias que podrían derivar de las negociaciones en curso al parecer no resolverían significativamente el problema de escalonamiento, y en algunos casos hasta lo intensificarían, por disminuir más los aranceles actuales sobre los bienes primarios que los que gravan a los mismos bienes cuando se importan manufacturados. (Véase el cuadro 6.)

En el Cuadro 6 se aprecia que a sectores internos que producen manufacturas de muy alto interés para los países latinoamericanos, el escalonamiento otorga una tasa efectiva de protección que duplica y hasta triplica el arancel nominal. En la CEE, Estados Unidos y Japón, para los productos textiles y sus confecciones la tasa efectiva es de 40 a 45%, y en cambio la nominal es de 14.5 a 23.8%. En alimentos elaborados, la protección efectiva en estas tres áreas desarrolladas va del 22.1 al 68%;^{7/} en cambio, la protección nominal está entre 9.3 y 27.9%. Algo similar ocurre con los productos de industrias ligeras y de industrias más complejas que exporta América Latina.

^{7/} No se dispone de la información sobre la protección efectiva aplicada por la CEE a alimentos elaborados.

Cuadro 6

PROTECCION ARANCELARIA NOMINAL Y EFECTIVA APLICADA POR LOS
PAISES DESARROLLADOS A BIENES IMPORTANTES EN LAS
EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA

(Porcentajes)

	Estados Unidos		Comunidad Económica Europea		Japón	
	Protección nominal	Protección efectiva	Protección nominal	Protección efectiva	Protección nominal	Protección efectiva
Alimentos elaborados	9.3	22.1	13.8	a/	27.9	68
Textiles y sus confecciones	23.8	42.5	14.5	40	15.4	45
Industrias ligeras	9.4	24.1	7.2	15	10.3	26
Industrias más complejas	6.7	16.2	8.8	22	11.0	22

a/ No se dispone del dato.

/Cabría esperar

Cabría esperar que las negociaciones comerciales multilaterales que se realizan en el GATT mejoraran esta situación. Sin embargo, las propuestas hechas hasta ahora por países desarrollados no atenuarían significativamente la protección aplicada tanto a bienes agropecuarios exportados por América Latina, (capítulos 01 a 24 de la nomenclatura arancelaria de Bruselas) como a productos manufacturados (capítulos 25 a 99). (Véase el cuadro 7.)

El cuadro 7 ilustra claramente el aserto anterior. Para su interpretación debe notarse que la primera columna expresa la rebaja de la tasa arancelaria derivada de las ofertas efectuadas por cada mercado importador citado, bajo la cláusula de nación más favorecida. Esta reducción envuelve una ventaja o beneficio para las importaciones, a la que hay que sustraer la desventaja que para los países latinoamericanos significa la erosión de los sistemas generalizados de preferencias que dichas ofertas determinan al disminuir los márgenes preferenciales. El resultado de esa sustracción expresa la rebaja neta de la tasa media arancelaria que beneficia a las importaciones para las cuales ha habido ofertas de reducción arancelaria.

La segunda columna indica el valor de las importaciones efectuadas por cada mercado desde América Latina, que han sido objeto de ofertas de reducción arancelaria. La multiplicación de estas importaciones por la rebaja de las tasas indica el valor total en que se reducen las percepciones tributarias de cada mercado, es decir, el valor total en que se reduce el gravamen arancelario y, por consiguiente, el efecto monetario neto o el mejor trato arancelario que se otorga a las importaciones beneficiadas. Esto se refleja en la tercera columna del cuadro 7.

Finalmente, la última columna muestra el valor total de importaciones gravadas procedentes de América Latina, hayan o no merecido ofertas, y cuya cifra hay que comparar con la indicada para la reducción total de aranceles (columna 3), para los resultados de la negociación.

Cuadro 7

RESULTADOS DE LA NEGOCIACION ARANCELARIA

Concepto	Reducción de la tasa media ponderada	Importaciones desde América Latina con oferta de reducción arancelaria	Reducción del valor total de aranceles debido a la reducción de la tasa	Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas
<u>Estados Unidos</u>				
<u>Capítulos 01 - 24</u>	Unidades porcentuales		Miles de dólares	
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-3.8	697 678	26 512	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-2.8	219 227	6 139	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-2.2a/	478 451	20 373	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	1 716 031
<u>Capítulos 25 - 99</u>				
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-4.5	2 750 267	123 762	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-3.7	913 517	33 801	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-2.5a/	1 836 750	89 961	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	3 263 350
<u>Comunidad Económica Europea</u>				
<u>Capítulos 01 - 24</u>	Unidades porcentuales		Miles de unidades de cuenta	
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-2.1	1 735 893	36 454	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-1.8	40 791	734	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-2.0a/	1 695 102	35 720	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	2 741 531
<u>Capítulos 25 - 99</u>				
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-3.0	1 187 916	35 638	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-4.0	563 302	22 532	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-0.8a/	624 614	13 106	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	1 259 523
<u>Japón</u>				
<u>Capítulos 01 - 24</u>	Unidades porcentuales		Miles de dólares	
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-2.2	116 618	2 566	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-3.2	7 069	226	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-1.8a/	109 509	2 340	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	410 249
<u>Capítulos 25 - 99</u>				
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-3.2	104 566	3 346	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-4.1	66 049	2 708	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-0.4a/	38 517	638	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	314 106

a/ Esta tasa, a diferencia de las anteriores, se obtuvo dividiendo el valor de los aranceles que resultan de las tasas vigentes antes de la negociación y las que regirán a raíz de las ofertas recibidas, por la suma del valor de las importaciones cubiertas por ofertas, más las importaciones efectuadas bajo el sistema general de preferencias, cuyos márgenes preferenciales se erosionan con las ofertas. (Véase: El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina, (E/CEPAL/L.184), cuadros 28 a 33.

/En todos

En todos los casos, puede comprobarse que el beneficio arancelario neto es mínimo en relación con el valor total de las importaciones gravadas, tanto desde el punto de vista de la reducción neta de la tasa media ponderada, como del valor total de la reducción de aranceles involucrada. (Véase de nuevo el cuadro 7.) Si en el tiempo que resta de las negociaciones no se produce alguna modificación favorable muy importante, la protección arancelaria de los países desarrollados seguirá afectando fuertemente a las exportaciones latinoamericanas en rubros importantes.

b) Restricciones no arancelarias

Buen número de las posiciones correspondientes a bienes que exporta América Latina, están sujetas a barreras no arancelarias que son sumamente efectivas para restringir las importaciones. Estas barreras afectan a materias primas, insumos y bienes manufacturados, que frecuentemente tienen aranceles bajos pero cuyo comercio se limita mediante restricciones cuantitativas u otras para que complementen la producción interna de los países industrializados, sin competir con ella. Una idea acerca de la utilización de estas medidas no arancelarias se obtiene de la siguiente comparación que figura en el cuadro 8. Para Estados Unidos, de 165 posiciones analizadas, 76 fueron objeto de restricciones; en otras palabras, en 1 051 partidas arancelarias que abarcan exportaciones de América Latina por más de 8 000 millones de dólares anuales, se identificaron unas 400 aplicaciones de medidas de esta índole, principalmente cuantitativas y sanitarias. En la CEE, en 479 partidas que cubren algunos 8 000 millones de dólares anuales, se identificaron aproximadamente 300 aplicaciones de medidas no arancelarias de una variedad no registrada en otros mercados. En el Japón, en las 431 partidas investigadas, que representan 3 600 millones de dólares anuales de exportación latinoamericana, se identificaron unas 100 aplicaciones de dichas medidas. Estas 800 aplicaciones de medidas no arancelarias, cuya proliferación es un rasgo básico del nuevo proteccionismo, no incluyen los impuestos internos. Tampoco incluyen aquellas disposiciones denominadas voluntarias que adopta el país exportador para evitar la aplicación, presumiblemente peor, de medidas restrictivas bilaterales. Estas restricciones voluntarias han adquirido gran importancia práctica en los últimos años.^{8/}

^{8/} Véase, El recrudecimiento del proteccionismo en los países industriales (E/CEPAL/1055), octubre de 1978, y Pedro Mendive (consultor), El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina (E/CEPAL/L.184) octubre de 1978.

Cuadro 8

BARRERAS NO ARANCELARIAS APLICADAS POR PAISES DESARROLLADOS A BIENES IMPORTANTES EN LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA, 1976

(Número de posiciones y partidas afectadas)

	Estados Unidos <u>a/</u>		Comunidad Económica Europea <u>b/</u>		Japón <u>c/</u>	
	Posiciones	Partidas	Posiciones	Partidas	Posiciones	Partidas
Cuantitativas	65		117		33	
Sanitarias	10		17		7	
Derechos variables y componentes variables			18			
Otras	1		4		3	
Sub-total de las afectadas	76	400	156	300	43	100
No se detectaron restricciones		651		179		331
Total general		1 051		479		431

a/ 165 posiciones consideradas.

b/ 172 posiciones consideradas. No incluye impuestos internos.

c/ 126 posiciones consideradas.

/Las negociaciones

Las negociaciones comerciales multilaterales que tienen lugar en el GATT tendrán un efecto poco favorable sobre las barreras no arancelarias que afectan a países en desarrollo. Con escasa participación efectiva de estos países, se está dando forma a un conjunto de propuestas dirigido en esencia a consolidar la situación actual en materia de distribución de mercados y de políticas aplicadas por los países industrializados. Mediante los proyectos de código de conducta en materia de derechos compensatorios y subsidios, salvaguardias, aforos, compras del Estado, normas y reglamentos técnicos y licencias de importación, los países desarrollados llegarán muy probablemente al acuerdo de consolidar lo que ya vienen utilizando, pero dando mayor claridad a las reglas que rigen la aplicación de aquellos instrumentos.

Una reunión reciente de expertos de alto nivel organizada por CEPAL señaló, entre otras cosas que "los proyectos de códigos en consideración responden fundamentalmente a los intereses de los países desarrollados, no consideran debidamente los de los países en desarrollo y tienden a institucionalizar la política que actualmente aplican los primeros en cuanto a restricciones no arancelarias, y a facilitar su aplicación".^{9/}

Con respecto a la modificación del GATT, marco jurídico que desde 1948 rige cada vez más el comercio internacional, las posibilidades de dar claridad y valor normativo a la reciprocidad relativa y de introducir el trato especial y diferenciado que se aceptó en la declaración de Tokio, quedarán, por lo que puede preverse, en el simple plano declarativo.

Los resultados de las negociaciones en estos aspectos institucionales podrán constituir una amenaza potencial para corrientes comerciales de muchos países en desarrollo, frustrándose para ellos un nuevo y laborioso intento de que se reconozcan internacionalmente, con valor normativo, sus legítimos intereses comerciales y de desarrollo económico.

La reunión antes mencionada destacó que sectores importantes para países en desarrollo, como por ejemplo el agrícola y el de productos tropicales, han sido tratados hasta ahora en forma sólo tangencial en estas negociaciones;

^{9/} Véase, Informe de la Reunión sobre el Proteccionismo de Países Desarrollados (E/CEPAL/1057), 14 de noviembre de 1978, p. 5.

que las cláusulas de restricción al comercio que actualmente se aplican como excepciones podrían quedar institucionalizadas como de uso regular; que no hay tratos diferenciados significativos para los países en desarrollo; en cambio, que sí hay elementos nocivos para ellos en cláusulas tales como las de gradualismo, selectividad y aplicación unilateral de salvaguardias. Se señaló asimismo en la reunión que si se confirman estos hechos en lo que resta de las negociaciones, los resultados de ellas no tendrán mucho que ver con los objetivos de los países en desarrollo, y ni siquiera con los enunciados en la Declaración de Tokio. El acceso a los mercados de países desarrollados no mejoraría, y las restricciones no disminuirían apreciablemente.

3. Tipos de medidas proteccionistas

La variedad de medidas proteccionistas que aplican los países desarrollados es bastante amplia. Se destacan aquí algunas de las más relevantes, entre ellas las que han cobrado importancia últimamente.

a) Restricciones cuantitativas

Generalmente la política proteccionista de los países desarrollados se ha apoyado en dos tipos de medidas paralelas: subsidios o precios mínimos para la producción interna, y restricción de las importaciones. También la determinación de precios de referencia ha sido con frecuencia un mecanismo auxiliar valioso.

Las restricciones cuantitativas se han aplicado ampliamente desde hace tiempo, mediante la prohibición pura y simple, o mediante la aplicación de cuotas. Antiguos ejemplos son el trato al azúcar en los Estados Unidos, y a las frutas conservadas y los jugos de frutas y legumbres en la CEE, por citar sólo dos. Un caso extremo de restricción cuantitativa es la prohibición de importación, que ha tenido un ejemplo conspicuo en la carne; la CEE mantuvo cerrado su mercado a la de procedencia latinoamericana durante un período bastante largo, y entre 1974 y 1977 aplicó desde la prohibición total de tales importaciones hasta el intercambio compensado, que solamente permitía importaciones en la medida en que también se exportara; Estados Unidos y Japón han mantenido prácticamente cerrados sus mercados a ciertos tipos de carnes procedentes de determinados países latinoamericanos.

/Recientemente, en

Recientemente, en los Estados Unidos se han fijado cuotas para la importación de acero, y los productores de zinc han pedido a la Comisión de Comercio Internacional que se haga lo mismo para este producto y que se establezca un gravamen para lo que exceda de la cuota.

Entre los instrumentos que aplican los países desarrollados en defensa de su producción interna y que de hecho desembocan finalmente en restricciones cuantitativas, uno de los más importantes, por la amplitud, intensidad y frecuencia con que se ha utilizado, ha sido el subsidio a sus productores. Estados Unidos ha recurrido con frecuencia a él y la política agrícola común de la CEE es un caso destacado de la misma naturaleza. En algunas ocasiones los países desarrollados han optado por subsidiar a los productores internos en lugar de acrecentar las restricciones a la importación (Estados Unidos respecto del calzado, por ejemplo).

b) Derechos compensatorios

A lo anterior cabe agregar ciertas prácticas utilizadas por los países desarrollados que, sin constituir medidas restrictivas identificables, son de hecho restricciones efectivas o potenciales de tal eficacia que a veces, por simple presencia o por simple amenaza, inducen a países y a productores a restringir sus ventas, ya sea en forma directa o eliminando algunos elementos que favorecen su capacidad de competir. Estas prácticas, entre las que sobresalen los derechos antidumping y los compensatorios (artículos VI y XVI del GATT), de muy escasa aplicación en el pasado, se han debido desde 1973 en adelante, a la diferente capacidad de negociación que tienen los países desarrollados frente a los países en desarrollo. Si bien ha habido algunas acusaciones de dumping, la aplicación o amenaza de aplicación del derecho compensatorio es provocada con mayor frecuencia por la existencia de subsidios o subvenciones.

De hecho, no existe consenso sobre lo que se considera subsidio ni sobre los diversos instrumentos utilizados para otorgarlos. En la práctica cada país desarrollado tiene interpretaciones y bases de estimación propias, las que incluso varían según el producto que se considere. Por su parte, el GATT ha desarrollado un concepto cercano al de los países industrializados. Así, el artículo XVI, "Subvenciones", introducido en 1958 en el Acuerdo General, no contó con la adhesión de los países en desarrollo.

/Comoquiera que

Comoquiera que sea, los derechos compensatorios pueden neutralizar medidas y políticas de promoción de exportaciones de los países en desarrollo. En el caso de exportaciones entre países desarrollados, cuando uno de ellos aplica subsidios puede dar lugar a medidas antidumping que tienden a compensarlos. Distinto es el caso cuando las medidas de promoción de exportaciones son aplicadas por países en desarrollo, porque, como se verá más adelante, son diferentes las circunstancias de éstos en comparación con los desarrollados; ello sin perjuicio de que no sea conveniente para los países en desarrollo la aplicación de subsidios de magnitud o duración que no sean razonables. En la práctica, sin embargo, se han aplicado derechos compensatorios a exportaciones de países latinoamericanos, a veces crecientes. Esto puede crear un problema serio para la región, pues pone en peligro las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales aplicadas desde mediados de los años sesenta por los países latinoamericanos - siguiendo pautas que de antiguo utilizaron los países desarrollados - como parte de sus esfuerzos por abrir sus economías al exterior, disminuir paralelamente la protección, y racionalizar y hacer más eficiente la industria. Con frecuencia esas políticas buscan neutralizar los efectos desfavorables para las exportaciones de tipos de cambio que sobrevalúan la moneda nacional, de impuestos indirectos, etc.

Estados Unidos aplicó derechos compensatorios, por ejemplo, a artículos de cuero y calzado brasileños en 1977. Asimismo, productores estadounidenses han pedido la aplicación de derechos compensatorios a confecciones para hombres y niños, alegando que Colombia ha establecido subsidios mediante la política realizada a través de los certificados de abono tributario (CAT), y fletes preferenciales y otras medidas.

c) Trato diferente a América Latina

El Tratado de Lomé presenta una situación particular. Acuerda por parte de la CEE preferencias especiales para los países en desarrollo signatarios de esa Convención (países ACP) por los cuales se da un tratamiento diferenciado a las importaciones desde América Latina y desde estos países, para una serie de productos muy importantes para la región.

En el cuadro 9 se han incluido 65 productos - partidas arancelarias - tomados de una lista total de 76 que los países latinoamericanos seleccionaron en 1973 para considerarlos dentro del grupo de productos tropicales en las actuales negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Esos 65 productos, bajo la Convención de Lomé, mantienen como preferencia especial una tasa cero para los países ACP, es decir, las exportaciones de esos países entran a la CEE libres de derechos. Dentro de los sistemas generales de preferencias que la Comunidad otorga, entre otros, a los países latinoamericanos, sólo 36 de esas 65 partidas arancelarias o productos gozan de tasas preferenciales; y de ellos, apenas seis se importan libres de derechos.

Por otra parte, el mismo cuadro muestra también las numerosas medidas no arancelarias que afectan a las importaciones de esos productos tropicales incluidos en las negociaciones, habiéndose identificado nueve categorías de barreras no arancelarias, con 50 aplicaciones.

Cabe mencionar además que para otros productos básicos existe también un tratamiento de preferencias diferenciadas en favor de los países ACP. Así, las exportaciones de trigo y maíz de América Latina están sujetas a la política agrícola común y las de países de la Convención de Lomé a un tratamiento favorable; el aceite de cacahuates, lana y algodón provenientes de América Latina están sujetos a tasas que van de 1.5 a 15%, y no están incluidas en el sistema general de preferencias; en cambio, las procedentes de países signatarios de la Convención de Lomé gozan de franquicia arancelaria.

d) Derechos variables

Los derechos móviles son también un mecanismo sumamente efectivo. Para la carne la CEE los aplica tan altos, que agregados a un arancel nominal que no pasa del 20%, determinaron en 1977 un gravamen total para la importación de ganado en pie de 105%, y para la carne de 151%. Además, en la CEE estas importaciones están sujetas a medidas complementarias, como licencia previa de importaciones, cupos con derechos móviles diferenciados - que se acrecientan para los países productores más eficientes - y subsidios a las exportaciones.

Cuadro 9

PRODUCTOS TROPICALES DECLARADOS DE INTERES EXPORTADOR PARA AMERICA LATINA EN LAS NEGOCIACIONES DEL GATT

Partidas según NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF	Tasa SGP	Tasa preferencial países ACP	Importaciones desde América Latina, 1976 (miles de unidades de cuenta de la CEE)	Barreras no arancelarias
02017500	Despojos de bovinos	7.0	No	0.0	43 031	HS ^a / ₁
02049300	Carne de ballena	10.0	0.0	0.0	...	HS ^a / ₁
02049800	Otras carnes	14.0	7.0	0.0	66	HS ^a / ₁
03011300	Salmón fresco, refrigerado, congelado	8.0	No	0.0	...	
03011900	Pescado de agua dulce	0.0	No	0.0	2 624	
03012100	Arenques importados entre 15/II y el 15/VI	0.0	No	0.0	...	
03012600	Arenques importados entre el 16/VI y el 14/II	15.0	No	0.0	...	
03013500	Atún fresco, refrigerado o congelado	22.0	No	0.0	1 787	
03013600	Sardinias	23.0	No	0.0	...	
03016500	Anchoas	15.0	No	0.0	...	
03019300	Filete de bacalao	15.0	No	0.0	176	
03019730	Filete de atún	18.0	No	0.0	...	
03019770	Filete de pescado	15.0	No	0.0	...	
03031200	Langostas	25.0	8.0	0.0	9 129	
03034100	Jaivas y camarones	15.0	8.0	0.0	8	
03034300	Langostinos	16.5	6.0	0.0	3 858	
03036500	Mejillones	10.0	No	0.0	...	HS ^a / ₁
03036850	Otros moluscos congelados	8.0	No	0.0	...	
03036860	Calamares	6.0	No	0.0	...	
03036870	Otros moluscos sin congelar	8.0	N	0.0	...	
04060000	Miel natural	27.0	25.0	0.0	33 581	HS ^a / ₁ , L ^b / ₁ , BQ ^c / ₁
07051000	Garbanzos, porotos	4.5	No	0.0	...	
07059100	Lentejas secas	2.0	0.0	0.0	...	
08013000	Bananos	20.0	10.0	0.0	326 609	T ^d / ₁ , GQ ^e / ₁ , BQ ^c / ₁
08015000	Piñas	9.0	No	0.0	2 429	HS ^a / ₁ , T ^d / ₁ , BQ ^c / ₁
08016000	Avocados	8.0	6.0	0.0	19	
08017300	Nuez de coco	2.0	0.0	0.0	8	
08019900	Mangos, guayabas, etc.	6.0	5.0	0.0	775	
08121000	Damascos secos	7.0	5.5	0.0	...	HS ^a / ₁
09011100	Café sin tostar y sin descafeinar	7.0	No	0.0	1 512 960	IT ^h / ₁
09011300	Café sin tostar descafeinado	13.0	10.0	0.0	2 026	
09011500	Café tostado sin descafeinar	15.0	12.0	0.0	582	

Cuadro 9 (conclusión)

Partidas según NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF	Tasa SGP	Tasa preferencial países ACP	Importaciones desde América Latina, 1976 (miles de unidades de cuenta de la CEE)	Barreras no arancelarias
09011700	Café tostado descafeinado	18.0	15.0	0.0	157	
09019000	Sustitutos que contengan café	18.0	No	0.0	...	
09021000	Té, en embalajes instantáneos	11.5	0.0	0.0	...	
09029000	Té, en otro tipo de embalaje	9.0	No	0.0	...	
09041100	Pimienta	0.0	No	0.0	...	
09081300	Nuez moscada para fabricar aceites	15.0	6.0	0.0	...	
11041000	Harina de bananos	17.0	7.5	0.0	...	
11049000	Harina de frutas comestibles	13.0	7.5	0.0	...	
12010000	Granos y frutas oleaginosos	0.0	No	0.0	457 899	
15041100	Aceite de hígado de pescado	6.0	0.0	0.0	...	
15071500	Aceite de ricino (15071500)	0.0	No	0.0	16 961	
15071700	Aceite de ricino (15071700)	8.0	6.0	0.0	16 662	
15073800	Aceites en bruto	5.0	2.5	0.0	29 920	
15077000	Aceites concretos en bruto	10.0	7.0	0.0	42 418	
16025100	Preparados que contengan carne	26.0	17.0	0.0	125 824	HS ^{a/} , R ^{d/}
16047100	Preparados y conservas de sardinas	25.0	No	0.0	...	
16047500	Preparados y conservas de atún	24.0	No	0.0	...	
17017100	Azúcar en bruto	0.0	No	0.0	251 646	IT ^{f/} , VI ^{h/} , ST ^{i/}
18010000	Cacao	5.4	No	0.0	51 305	
18040000	Mantequilla y aceite de cacao	12.0	8.0	0.0	39 027	
20023000	Tomates preparados o conservados	18.0	No	0.0	108	HS ^{a/} , BQ ^{c/}
20024000	Espárragos preparados o conservados	22.0	20.0	0.0	3 650	HS ^{a/} , BQ ^{c/}
20071810	Jugos de fruta	42.0	15.0	0.0	163	HS ^{a/} , BQ ^{c/} , GQ ^{e/} , DL ^{j/} , VI ^{h/}
20073510	Jugo de naranja	19.0	No	0.0	54 507	HS ^{a/} , DL ^{j/} , BQ ^{c/} , GQ ^{e/} , VI ^{h/}
20074120	Jugo de piña	21.0	18.0	0.0	744	HS ^{a/} , BQ ^{c/} , GQ ^{e/} , DL ^{j/} , VI ^{h/}
20075350	Jugo de pomelos	15.0	8.0	0.0	71	HS ^{a/} , BQ ^{c/} , GQ ^{e/} , DL ^{j/} , VI ^{h/}
21021000	Extractos o escencias de café	18.0	9.0	0.0	...	
23013000	Harina de pescado	2.0	0.0	0.0	85 009	
24011000	Tabaco	15.0	No	0.0	40 900	IT ^{f/}
24019000	Otros tabacos	23.0	11.5	0.0	119 715	IT ^{f/}
24022000	Cigarros y cigarrillos	52.0	49.0	0.0	...	GQ ^{e/} , BQ ^{c/} , DL ^{j/}
29351000	Furfural	11.2	0.0	0.0	1 798	
41029900	Cueros y pieles de bovinos	8.0	0.0	0.0	100 303	
44149000	Madera aserrada a lo largo	7.0	0.0	0.0	16 622	

Nota: Tasa NMF = Tasa de nación más favorecida. Tasa SGP = Tasa del sistema generalizado de preferencias.

a/ Restricción sanitaria; b/ Licencia; c/ Cuota bilateral; d/ Restricción; e/ Cuota global; f/ Impuesto específico interno (no incluido en el arancel); g/ Cuota; h/ La incidencia del derecho variable no está incluida en el arancel; i/ Para los países ACP, comercio de estado; j/ Licencia discrecional.

e) Exportación de materias primas

Los países desarrollados tienden a asegurar el abastecimiento de materias primas y limitan para ello la importación desde países en desarrollo de los productos elaborados con ellas, mientras que los países en desarrollo tratan a su vez de restringir la exportación de bienes sin elaboración en el país, para fomentar la industria correspondiente. En caso de que se incorporaran estas políticas de los países desarrollados a los principios del comercio internacional y se las reglamentara, se limitaría la ventaja de que disfruta América Latina por la posesión de algunas de estas materias primas.

f) Acuerdos de restricción del comercio

Una modalidad proteccionista cuya importancia ha crecido recientemente son los convenios de restricción al comercio. Estos adoptan frecuentemente la forma de convenios bilaterales, y de restricciones "voluntarias" a sus propias exportaciones, lo que lleva a negociaciones bilaterales entre países de muy desigual poder de negociación, con resultados presumiblemente menos favorables para los países en desarrollo.

Los acuerdos de organización de mercado suscritos entre países exportadores e importadores son un instrumento efectivo para restringir el comercio de bienes o sectores determinados. Así, por ejemplo, para tener acceso a determinados mercados de países desarrollados es preciso haber adherido al Acuerdo Multifibras. Esta aceptación lleva aparejada la celebración de convenios bilaterales donde se establecen ritmos de incremento permitidos anualmente para las exportaciones de cada país por sobre la cuota base, cuya observancia resulta obligatoria. Este Acuerdo Multifibras fue renovado recientemente hasta 1981, y son varios los países desarrollados que lo han suscrito, entre ellos Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. En virtud del mismo se celebran acuerdos bilaterales. Hasta marzo de 1978 Estados Unidos llevaba firmados acuerdos o convenios de este tipo con siete países latinoamericanos y también la CEE había celebrado convenios bilaterales con países de esta región. El ritmo de crecimiento admitido para las exportaciones latinoamericanas es bajo y por lo general permite sólo leves incrementos.

Las tasas anuales de aumento admitidas han sido inferiores a 1% para exportaciones de textiles a la CEE desde Argentina (hilados de algodón) y Brasil (ocho productos que incluyen hilados y tejidos); también se han aplicado cuotas y restricciones a los ritmos anuales de crecimiento de las exportaciones en los acuerdos textiles bilaterales de la CEE con Colombia y Perú.

Un mecanismo que puede perjudicar las exportaciones latinoamericanas y que se incluye también en convenios bilaterales de países desarrollados con otros en desarrollo, es el sistema de vigilancia sobre rubros a los que todavía no se les fijan cuotas. Estos sistemas tienen por objeto evitar incrementos de importaciones que puedan ser considerados perjudiciales por los productores de países desarrollados, caso en el cual podrían llegar a aplicarse restricciones cuantitativas o de otra naturaleza. Ejemplos de este tipo se encuentran en los convenios bilaterales de la CEE con Colombia y Perú, bajo el Acuerdo textil Multifibras.

g) Salvaguardias

La aplicación de salvaguardias está admitida cuando se utiliza para proteger el equilibrio del balance de pagos, y cuando la importación de algún producto en "tales cantidades cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales" (artículos XII y XIX del Acuerdo General). En el primer caso, el país que recurre a la salvaguardia fija límites de recuperación y plazos que no se deben exceder; y en el segundo caso, indica cuál es la medida institucional que aplicará y demuestra la existencia de "perjuicio grave". Recientemente, se ha ampliado y generalizado este recurso en forma arbitraria, sin respetar lo que se expresa en dichos artículos y hasta se ha tendido a institucionalizarlo en el proyecto de código que se está considerando. De hecho, entonces, las salvaguardias estarían dejando de ser una excepción para convertirse en prácticas importantes de uso habitual y, por lo tanto, en instrumentos sistemáticos para restringir el comercio. Hasta ahora la reacción de los países en desarrollo frente a la aplicación de salvaguardias ha sido escasa y poco efectiva.

/h) Restricciones

h) Restricciones voluntarias

Un mecanismo de aplicación cada vez mayor es el de las llamadas restricciones voluntarias, que suelen convenirse entre el país vendedor y el país importador. La designación no corresponde a su verdadera naturaleza, pues estas restricciones son adoptadas por países en desarrollo que son productores y exportadores importantes del bien correspondiente, por lo general a iniciativa del país desarrollado a que se destinan esas exportaciones, sabiendo que en caso de no hacerlo el destinatario aplicará restricciones cuantitativas o de otra naturaleza, que podrían ser peores. Desde luego, el efecto de estas limitaciones "voluntarias" sobre la producción y el comercio es similar al de las limitaciones impuestas; pero además ellas dificultan la posibilidad de reclamar, pues formalmente el país desarrollado no adopta ninguna medida, ni viola ningún principio de comercio internacional. Aun los países en desarrollo que por no estar entre los principales productores no son objeto de estas restricciones, experimentan su efecto, pues saben que lo serían si expandieran sus exportaciones más allá de ciertos límites estrechos. Se han aplicado restricciones "voluntarias" sobre el calzado, sugeridas por los Estados Unidos a los principales países proveedores (Corea y Formosa), y que han afectado indirectamente a los países de América Latina. También se las aplicará a los textiles por acuerdos entre Canadá y sus principales proveedores a partir de enero de 1979, en reemplazo de las cuotas.

La restricción "voluntaria" se traduce también a veces en una reducción de los incentivos para la exportación de cierto bien, que realiza el país en desarrollo por negociación con un país desarrollado, para evitar que este último aplique cuotas o derechos compensatorios. Así ha sucedido en varios países de América Latina. En Colombia los productores de artículos de cuero aceptaron la reducción del CAT hasta su eliminación para que Estados Unidos no aplicara derechos compensatorios, y por la misma razón los productores de flores aceptaron reducir el CAT hasta un nivel meramente nominal (a pesar de lo cual dentro de Estados Unidos algunos grupos siguen deseando que se apliquen restricciones cuantitativas).

/i) Otras

i) Otras restricciones.

Existen también otras prácticas restrictivas, de amplia aplicación, entre las que cabe mencionar las licencias discrecionales, las normas técnicas - y de envase, marcas y etiquetas - y las barreras sanitarias.

Las primeras no siempre constituyen una restricción efectiva en el sentido estricto del concepto, pero sí lo son cuando van acompañadas de alguna forma de restricción cuantitativa, como cuotas globales o bilaterales, cuotas arancelarias, etc. Las segundas, que se emplean en los principales mercados importadores con el argumento de que así se defienden los intereses del consumidor, se aprovechan en muchos casos para regular el volumen de las importaciones por medio del encarecimiento que tales normas originan. Finalmente, las barreras sanitarias que se imponen como defensa de la salud pública y del medio ambiente, son de hecho utilizadas para regular el monto de las importaciones, así como su procedencia geográfica.

4. Factores que impulsan el proteccionismo

a) Debilitamiento de la demanda de ciertos sectores en países desarrollados

La economía mundial está afectada simultáneamente por una fuerte recesión y por una inflación que se torna estructural y endémica. La presencia simultánea de ambos problemas dificulta su solución, pues muchas de las medidas para atacar uno de ellos son contraproducentes ante el otro. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el desempleo es alto y persistente; en algunos de ellos los problemas de balance de pagos se han reducido a magnitudes manejables mediante el control de las importaciones y la reducción del ritmo de crecimiento, mientras que en otros todavía la preocupación por el sector externo continúa siendo prioritaria. La inflación refleja una puja social en que asalariados y empleadores disputan sus participaciones en el ingreso nacional, y la capacidad productiva instalada se usa sólo parcialmente en algunos sectores.

Aunque en ellos hay un elemento coyuntural, estos fenómenos no son sólo de corto plazo, sino propios del período de transición de largo plazo hacia nuevas estructuras productivas por el que atraviesa la economía de los países desarrollados.

/Esta transición

Esta transición se fue poniendo de manifiesto a medida que los países de la OCDE fueron superando los daños de la segunda guerra mundial y completando su readaptación a las circunstancias de la economía mundial posteriores al conflicto. La posición relativa de distintos países desarrollados fue cambiando: se reforzaron la economía y la posición competitiva de algunos, y se debilitaron las de otros. Algunos sectores productivos que tuvieron un papel preponderante en el crecimiento económico de los países desarrollados en los últimos treinta años, fueron perdiendo dinamismo a medida que la demanda insatisfecha acumulada tendía a saturarse. Por las características de la demanda de muchos bienes de consumo no durables y algunos bienes de consumo durables, una vez que el consumo mínimo necesario se va satisfaciendo, la demanda crece más lentamente que el ingreso, pues estos bienes suelen tener una renovación tecnológica menor, que limita la aparición de nuevos modelos.^{10/} Esto afecta principalmente a sectores económicos como los mencionados al principio de este capítulo, que son objeto de proteccionismo en países desarrollados: la demanda más pujante se traslada desde estos países a aquellos en desarrollo, que tienen todavía necesidades insatisfechas.

b) Evolución de los salarios en los países desarrollados

Al menor vigor de la demanda se agrega otro elemento: el cambio en la estructura y nivel de los salarios. Algunos países desarrollados tuvieron después de la guerra, y hasta hace poco, una dualidad en las estructuras de las remuneraciones: algunas industrias, modernas y de muy alta productividad, pagaban salarios elevados, mientras otras actividades de menor productividad abonaban salarios mucho más bajos para personal con calificaciones similares. Esto facilitó la subsistencia de actividades económicas que daban ocupación; sin embargo, la distancia entre ambas estructuras paralelas de salarios fue disminuyendo y tendió a desaparecer, alcanzando los más bajos a los de las industrias más eficientes, mientras el conjunto de salarios reales en general iba subiendo. Con estos cambios se debilitó la capacidad de los países desarrollados para competir en sectores cuyos procesos de producción hacen uso intensivo de mano de obra.

^{10/} Para los países de la OCDE se esperan tasas de crecimiento que al menos durante buena parte de los años ochenta serán más bajas que las logradas en promedio en los últimos decenios.

c) El proteccionismo y los cambios en la división internacional del trabajo

Durante muchos años algunos de los principales países desarrollados apoyaron, por razones sociales y políticas, actividades económicas comparativamente retrasadas y poco eficientes, sosteniéndolas mediante subsidios y medidas de protección frente al exterior, como lo atestiguan los casos de la agricultura europea, de la industria textil y del acero en muchos países desarrollados. Como resultado, además de subsistir en forma antieconómica, estas industrias no han realizado la debida renovación técnica.

Cuando este proceso estaba en una etapa relativamente avanzada comenzó a sentirse la competencia cada vez mayor de los países en desarrollo en los mercados internacionales de estos bienes. Según un documento de la Secretaría de la UNCTAD,^{11/} entre 1970 y 1976 el volumen de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo a los países desarrollados de economía de mercado aumentó a una tasa anual de alrededor de 14%, o sea, dos veces más rápido que las importaciones totales de manufacturas de esos países desarrollados, incluido su comercio mutuo; con el doble de rapidez que la producción manufacturera en los países en desarrollo y cuatro veces más rápidamente que la producción manufacturera de los países desarrollados de economía de mercado. En contraste, cabe destacar que entre 1962 y 1970 no se elevó la participación de los países en desarrollo en el total de las importaciones de manufacturas de los países desarrollados de economía de mercado, por lo que la evolución reciente reviste la mayor importancia: por primera vez en la historia se ha comenzado a modificar, aunque en forma limitada, el viejo esquema de la división internacional del trabajo por el cual los países desarrollados exportaban manufacturas a las naciones en desarrollo, y estos últimos solamente vendían productos primarios.

En numerosos sectores industriales de gran importancia, los países en desarrollo no sólo satisfacen ya su propia demanda interna, sino que además compiten cada vez con más vigor en los mismos países desarrollados; por otra parte, el número de sectores en que esto ocurre aumenta, y abarca ya no sólo la producción de bienes de consumo no durables, sino también la de bienes

11/ UNCTAD, Examen de la evolución y las tendencias recientes del comercio de manufacturas y semimanufacturas, TD/B/C.2/190, p. 3.

de consumo duraderos, vehículos automotores y algunos bienes de capital. En 1976, de las importaciones totales de 21 países desarrollados de economía de mercado, los países en desarrollo proporcionaban 18.3% de las manufacturas alimenticias, 14.2% de las de madera y mobiliario, 22.1% de las de cuero y calzado, 14.8% de las textiles y 37.2% de las prendas de vestir; y aunque en el caso de las industrias mecánicas la proporción era menor, estaba aumentando muy rápidamente.

d) Países y bienes involucrados en el proceso de cambio económico

Los países en desarrollo que participan en este proceso son, hasta ahora pocos. En el período 1970-1976 las ventas externas de manufacturas desde ocho mercados ^{12/} generaron 78.1% del incremento de las exportaciones manufactureras de las naciones en desarrollo, y dos de ellos por sí solos (Corea del Sur y Hong-Kong) abarcaban 42.1%.^{13/} Sin embargo, se está acrecentando el número de países en desarrollo que se incorporan a este proceso en América Latina, Asia y Africa.

En el mismo período también fue fuerte la concentración de la mayor parte del incremento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo en ciertos tipos de bienes. Siete grupos (prendas de vestir, industria mecánica excluidos los vehículos automotores, textiles, manufacturas ligeras diversas, madera y mobiliario, productos alimenticios elaborados y cuero y calzado) generaron 88.1% del incremento con los dos primeros representando en conjunto 50.4%. Como se dijo antes, la variedad de bienes que se exporta está aumentando a medida que los países en desarrollo van adquiriendo experiencia y reemplazando por otros aquellos bienes cuya exportación presenta dificultades.

e) Los cambios en la economía real y el sistema monetario

El nuevo papel de los países en desarrollo como exportadores de manufacturas es consecuencia natural de la maduración industrial que se inició con la sustitución de importaciones para los mercados internos. Como se dice

^{12/} Brasil, Corea del Sur, Hong-Kong, India, Malasia, México, Singapur y Yugoslavia. Véase UNCTAD, op. cit., cuadro 2.

^{13/} UNCTAD, ibid., cuadro 14.

en otra parte de este estudio, las empresas transnacionales, que inicialmente tuvieron una actitud negativa frente a este proceso y prefirieron exportar tales bienes desde sus países de origen, comenzaron posteriormente impulsados por la creciente competencia entre ellos mismos y aunque de manera limitada, a desplazar hacia países en desarrollo producción de bienes con alta densidad de mano de obra, para aprovechar los menores costos de ésta y también los mercados internos. Por su parte, empresas nacionales o regionales de países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos, empezaron a incorporarse activamente a la exportación de manufacturas, y los gobiernos apoyaron decididamente estos esfuerzos con importantes cambios en su política económica (políticas cambiarias más realistas, sistemas de promoción de exportaciones, reducción de la protección a la industria y apoyo a ésta para hacerla más eficiente).

Los cambios en la economía real que se mencionaron no podían dejar de reflejarse también en modificaciones paralelas en el sistema monetario internacional. Se abandonó el sistema de paridades fijas que se había convenido en Bretton Woods a la terminación de la guerra, y se pasó a tipos de cambios flotantes. Se han valorizado las monedas de unos países con respecto a otros, y se ha dado distinta prioridad a la estabilización con respecto al crecimiento. Las modificaciones en las paridades cambiarias desde luego influyen en la capacidad de competir, la que sin embargo sólo se logra de manera gradual y no se ha manifestado todavía plenamente. La flotación de las monedas, necesaria por las modificaciones en la posición económica relativa de distintos países, no ha dejado sin embargo de contribuir a la incertidumbre y a hacer más complejas las políticas económicas. Lo que haga un país desarrollado repercute sobre los demás, y las consultas y los intentos de cooperación y coordinación entre estos países tratan de evitar que se exporten recíprocamente la inflación y el desempleo.

Los países en desarrollo han tenido y tienen en este proceso un papel prácticamente pasivo. Su participación efectiva en las decisiones sobre el sistema monetario es de poca significación; deben pegar su moneda a la de alguna economía desarrollada con la cual tienen relaciones económicas intensas, recibiendo el impacto de las fluctuaciones de las monedas importantes, pero sin poder influir en ellas. Tampoco es significativa la participación de países en desarrollo en las decisiones de modificar el sistema de reglas del comercio internacional.

f) La reconversión de la actividad económica y la liberalización del comercio

A largo plazo, una parte de la respuesta de los países desarrollados a estos problemas, es la reconversión de su estructura productiva y en particular de su industria. Para recuperar un mayor ritmo de crecimiento y continuar mejorando su productividad y su nivel de vida, tratan de modernizar sus sectores tradicionales para ponerlos en condiciones de competir, si esto es viable; si no lo es, procuran desplazar las principales prioridades de desarrollo desde estos sectores que van perdiendo dinamismo hacia otros que tienen renovación tecnológica más rápida y ocupan mano de obra más calificada. Este proceso puede tener consecuencias favorables para los países en desarrollo, siempre que se realice en forma compatible con sus intereses: es decir, que no sólo se desplacen hacia ellos actividades que hacen uso intensivo de mano de obra, sino también que se desarrollen para la exportación industrias de tecnología más avanzada; que se fortalezca la capacidad nacional de decisión para que los países en desarrollo dejen de tener un mero papel subsidiario y pasivo en un proceso orientado por países desarrollados y empresas transnacionales; que se refuercen las empresas de países en desarrollo; que se aumente la capacidad de innovación tecnológica de estos países de modo que disminuyan su dependencia unilateral respecto del mundo desarrollado y con ello se aumente su poder de decisión y negociación.

El proceso de transformación estructural de los países desarrollados, indispensable en el largo plazo, tropieza en lo inmediato con resistencias fuertes vinculadas con la recesión e inflación, e impulsada por los sectores afectados. Se plantea así una contradicción aparente entre los objetivos de largo y de corto plazo de los países desarrollados, contradicción que puede resolverse regulando el ritmo de la reconversión para hacer posible la absorción de sus repercusiones de corto plazo. Sin embargo, en la práctica se percibe que en países desarrollados importantes, las preocupaciones inmediatas y las presiones de sectores afectados reciben la mayor atención, con el correspondiente sacrificio de los objetivos de largo plazo y en particular de la reconversión. Se otorga mayor prioridad al mantenimiento del empleo, del equilibrio de la balanza de pagos y de la estabilidad monetaria, y se sacrifica el ritmo de transformación de la estructura productiva, la tasa de crecimiento económico de largo plazo y el ritmo de expansión del comercio internacional. Además, se descarga la mayor parte del efecto de estas políticas /cautelosas sobre

cautelosas sobre los países en desarrollo, mediante la protección a las importaciones de bienes producidos por estos sectores, que son precisamente los que ofrecerían mayores posibilidades de expansión para las exportaciones manufactureras del Tercer Mundo.

El proteccionismo de países desarrollados y su aumento reciente no son entonces hechos aislados o de significación menor, sino que están íntimamente relacionados con las orientaciones de política económica de estos países, y con la transformación y problemas de la economía mundial.

5. Consecuencias del proteccionismo para los países latinoamericanos

No es fácil evaluar en forma exacta y cuantificada las consecuencias del proteccionismo para los países latinoamericanos. Las restricciones que se aplican desde hace ya algunos decenios, junto con otros factores, han afectado desfavorablemente la participación de los países en desarrollo, y en particular latinoamericanos, en el comercio mundial de muchos productos básicos o semi-elaborados, en los cuales los países desarrollados no solamente han realizado una fuerte sustitución de importaciones, sino que también han aumentado significativamente su participación en las exportaciones mundiales. Los efectos del incremento del proteccionismo en los últimos años no pueden todavía apreciarse por falta de información estadística suficientemente al día. Por otra parte, las repercusiones más importantes de estas políticas en los países latinoamericanos no se reflejan tanto en lo que ya ha ocurrido sino en la evolución futura de las exportaciones, y no se refieren solamente a los efectos directos de las medidas adoptadas, sino también a las consecuencias de estas políticas en la limitación que los propios países y empresas de América Latina introducen a la expansión de su inversión y producción, en vista de las perspectivas desfavorables que se perciben.

Una consecuencia fundamental del proteccionismo es el retraso que introduce en la transformación de la estructura productiva de países en desarrollo y desarrollados, con el sacrificio consiguiente del ritmo de crecimiento de la productividad y del mejoramiento del nivel de vida. En los países latinoamericanos está en juego el ritmo al que pueda aplicarse la política de apertura hacia el exterior, la posibilidad de que la industria

/se haga

se haga más eficiente y de que estos países puedan aprovechar sus ventajas comparativas naturales y adquiridas. Las dificultades crecientes que encuentran las exportaciones no tradicionales latinoamericanas obstaculizan la transformación de la estructura del comercio exterior de la región, que a su vez es requisito para sostener una tasa de crecimiento dinámica de las exportaciones totales. Se hace así disminuir el ritmo de crecimiento de la economía, y por lo tanto, se agravan los problemas de desocupación de mano de obra y de pobreza crítica, para cuya solución se requiere ese mayor ritmo de crecimiento. En la medida en que el proteccionismo de países desarrollados continúe, y afecte el ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, no puede descartarse la posibilidad de que los países latinoamericanos modifiquen su política de apertura hacia el exterior. Aunque no se vuelva a la protección muy alta e indiscriminada del pasado, los países latinoamericanos podrían verse obligados a su vez a aplicar controles de importación; algunas tendencias en este sentido se han insinuado en años recientes en algunos países y sectores de la región, a pesar de que buena parte de ellos están tratando enérgicamente de lograr una mayor apertura. Por cierto no sería ideal que las circunstancias externas obligaran a la región a tomar el camino de una mayor autosuficiencia, entre otras cosas porque sigue necesitando comerciar con países desarrollados para obtener de éstos la tecnología moderna que exige su desarrollo; pero si se cerraran otras opciones, el hecho de tener la reserva de un gran mercado interno y regional con enorme potencial de desarrollo, podría dar sentido a un cambio en la estrategia de desarrollo que trasladara parte de la atención de los mercados internacionales a los nacionales y regionales. En la medida en que se cerraran estas economías hacia el exterior, se perjudicaría el comercio internacional y la expansión de la economía de los propios países industrializados, cuya política defensiva de control de las importaciones tendría así como contrapartida una reducción del ritmo de crecimiento de las exportaciones de equipos y bienes intermedios manufacturados que estos países harían hacia América Latina.

Capítulo III

EL PROGRAMA INTEGRADO PARA LOS PRODUCTOS BÁSICOS: SITUACION Y PERSPECTIVAS

Las principales líneas de acción del Programa Integrado para los Productos Básicos tienden a la estabilización de los precios de estos productos y de los ingresos de exportación, así como al desarrollo de la economía de los productos básicos. Los instrumentos existentes o propuestos para encarar estos problemas son, para la estabilización de precios, los acuerdos sobre productos y el fondo común; para la estabilización de ingresos, el servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional y el sistema Stabex establecido en la Convención de Lomé para los países del Grupo ACP; a su vez, el desarrollo de la economía de esos productos comprendería la expansión de la elaboración local y el mejoramiento de los sistemas de comercialización y distribución.

Los avances realizados en estos temas han sido desiguales.

En la práctica, se profundizó en el análisis y se concentraron las acciones en la estabilización de precios, pero se realizaron pocos progresos en lo que respecta a formas de financiamiento compensatorio diferentes de las ya establecidas, y al desarrollo de la economía de los productos básicos. A continuación, se reseñarán los progresos logrados en las negociaciones sobre el fondo común y en las reuniones preparatorias sobre productos, para concluir con un examen de la situación de los principales productos de exportación de los países latinoamericanos, sobre los cuales existen convenios o que están incluidos en la lista de reuniones preparatorias, convenida en la Resolución 93(IV) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

1. Algunas políticas aplicadas con miras a estabilizar los precios

Como se señaló antes, los principales instrumentos utilizados en las negociaciones internacionales tendientes a procurar la estabilidad de los precios fueron los acuerdos sobre productos y el fondo común.

a) Acuerdos sobre productos

Conforme a la resolución 93(IV) mencionada antes, entre septiembre de 1976 y febrero de 1978 debía realizarse una serie de reuniones preparatorias sobre un conjunto de productos señalados en esa resolución, al que podrían agregarse otros de acuerdo con un procedimiento allí establecido. Tales reuniones debían tener como objetivos la proposición de medidas apropiadas para alcanzar los objetivos del programa integrado, la determinación de sus necesidades financieras, la recomendación de acciones complementarias y, esencialmente, la preparación de proyectos de propuestas relativas a los convenios de productos básicos. La experiencia recogida en el curso de las reuniones preparatorias muestran que el tiempo asignado para el cumplimiento de tareas tan extensas y complejas era extremadamente corto. Así, sólo en el caso del caucho pudo convocarse a la conferencia de negociación. Como se ha señalado,^{14/} esta lentitud en los progresos hacia la concertación de acuerdos se debió sobre todo a la falta de voluntad política de algunos gobiernos, en especial de países desarrollados, que son renuentes a adoptar normas que limiten su acción. Asimismo, no siempre los países productores adoptaron posiciones comunes ni presentaron propuestas concretas. La falta de financiamiento para las reservas reguladoras provocada por la demora en la creación del fondo común introdujo otra limitación fundamental. Un obstáculo más - también señalado en el citado informe - fue la poca importancia asignada a los diferentes mecanismos de estabilización; a este respecto, la experiencia de las reuniones preparatorias sobre el yute, las fibras duras, el algodón y las maderas tropicales mostró que era relativamente fácil llegar a acuerdos en medidas tales como el impulso a la investigación, la mejora de la productividad, la promoción y la diversificación. Además, surgieron dificultades cuando se propuso la inclusión en los acuerdos de productos semielaborados o elaborados, a pesar de que la resolución 93(IV) incluye expresamente a algunos de ellos (como los productos del yute y de las fibras duras). También en algunas de estas

^{14/} Véase UNCTAD, Comprehensive report on progress under Conference resolution 93(IV). Report by the Secretary-General of UNCTAD (TD/B/IPC/AC/20), junio de 1978.

reuniones preparatorias se solicitaron estudios que no son de fácil preparación y que, en ciertos casos, no parecen estar clara y directamente vinculados con las medidas en consideración.^{15/}

No obstante los múltiples obstáculos enfrentados, para evaluar los resultados obtenidos debe tenerse en cuenta el progreso apreciable que significan las reuniones preparatorias - y que eventualmente pueden representar las negociaciones - en cuanto establecen un diálogo, identifican los puntos fundamentales de coincidencia y disidencia, y tienden a unificar las posiciones, tanto de los consumidores como de los productores, todo ello dentro de un enfoque global y sistemático.

El programa de reuniones preparatorias cubrió un número apreciable de productos importantes para países de la región (aceites vegetales y semillas oleaginosas, algodón, maderas tropicales, mineral de hierro, manganeso y cobre), aunque quedaron pendientes las relacionadas con los bananos y la bauxita. En relación con la carne, producto que desde hace varios años ha estado sufriendo restricciones en diversos mercados, la Secretaría de la UNCTAD no logró progresos en sus reuniones preparatorias, ya que se trata de un producto incluido en las actuales negociaciones multilaterales del GATT. Otros cuatro productos que son importantes en las exportaciones de diversos países de la región (azúcar, café, cacao y estaño) están regidos actualmente por convenios internacionales, de modo que disponen de sus propias organizaciones para el examen de los problemas vinculados en ellos.

En vista de la lentitud de los avances durante la serie de reuniones preparatorias sobre productos, la Junta de Comercio y Desarrollo, en su último período de sesiones, acordó prorrogar hasta fines de 1979 el plazo para alcanzar los objetivos del Programa Integrado para los Productos Básicos, conforme quedaron expresados en la resolución 93(IV) de la UNCTAD.

b) Las negociaciones sobre el fondo común

La primera etapa de la conferencia negociadora sobre el establecimiento de un fondo común para el financiamiento de reservas estabilizadoras se realizó en marzo de 1977, y después de cuatro semanas de discusiones en que

^{15/} Véase UNCTAD, Comprehensive report on progress under Conference Resolution 93(IV), op. cit., pp. 3 a 6.

no se llegó a acuerdos sustantivos, fue suspendida, para reanudarse en noviembre del mismo año. No obstante que en esta segunda etapa de las negociaciones algo se avanzó, de nuevo las negociaciones debieron interrumpirse al no lograrse el consenso sobre principios fundamentales sustentados por los diferentes grupos de países.

Después de un período de intensas consultas con gobiernos y organismos financieros realizadas por el Secretario General de la UNCTAD, la conferencia negociadora se reunió desde el 14 al 30 de noviembre de 1978, y se hicieron en ella progresos sustanciales, aunque no pudo llegarse a acuerdos concretos; en esa ocasión se pidió al Secretario General de la UNCTAD que volviese a convocar a la conferencia de negociación antes del quinto período de sesiones de la UNCTAD, y el presidente presentó sus conclusiones, señalando que se habían realizado avances en varios de los asuntos más importantes, si bien aún no existía acuerdo respecto de algunos de los elementos principales.

En esta tercera etapa de la conferencia se llegó en especial a soluciones de conciliación en dos de los problemas que estaban en la base de las disidencias anteriores: el primero se refería a la naturaleza del fondo, es decir, a si éste había de ser fuente de recursos o mancomunidad (pool) de reservas individuales; el segundo se relacionaba con las funciones que podría tener el fondo además de las de financiamiento de reservas ("segunda ventanilla"). Sobre el primero, se aceptó que el fondo tuviese recursos propios, provenientes de contribuciones directas de los gobiernos (una suma fija igual para todos los Estados miembros y una suma adicional según la fórmula que rige las contribuciones a las Naciones Unidas) y también recursos derivados de la operación de acuerdos internacionales sobre productos básicos, como una proporción de las necesidades financieras máximas de esos acuerdos (en forma de depósitos en efectivo, capital exigible y garantías). Además, los recursos del fondo incluirían préstamos, contribuciones voluntarias y ganancias netas.

Sobre el último, se aceptó que la "segunda ventanilla" financiaría medidas distintas de las relacionadas con la constitución de reservas, y que ellas comprenderían la investigación y el desarrollo, incluido el aumento de la productividad. Los recursos procederían en parte de las

contribuciones directas de los gobiernos, y el resto de contribuciones voluntarias, y se mantendrían en una cuenta separada.

Se discutió también en general el problema de la asignación de votos, y se acordó que se otorgarían a los Estados miembros y no a los acuerdos internacionales de productos básicos, y que ningún Estado miembro tendría poder de veto. En el informe del presidente se señala que el fondo contribuiría con cargo a su primera ventanilla a la financiación de reservas internacionales de estabilización y, de acuerdo con las modalidades que se determinaran, de reservas nacionales coordinadas internacionalmente, en el marco de acuerdos internacionales sobre productos básicos.

Entre los principales temas en los que, también según el presidente de la conferencia, sería necesario proseguir la negociación, figuraban el monto de los pagos del capital y el porcentaje de los depósitos que provendrían de los acuerdos de productos; el monto de los fondos que se asignarían a "la segunda ventanilla" para financiar otras medidas y sus fuentes de financiamiento (voluntarias, obligatorias o ambas), y las bases para la distribución ponderada de los votos, de acuerdo con los principios de "igualdad" y "proporcionalidad".

Al parecer los avances logrados hasta ahora, unidos a una cierta flexibilización de las posiciones de los grupos, haría posible un acuerdo de compromiso entre las tesis antagónicas de los diferentes grupos.

2. Financiamiento compensatorio con miras a estabilizar los ingresos

Paralelamente con el problema de inestabilidad de precios, ha sido necesario encarar el de la inestabilidad de los ingresos de exportación mediante el financiamiento compensatorio. Los instrumentos que se utilizan en uno y otro caso son complementarios y no optativos, ya que tienen finalidades diferentes. Existen actualmente el servicio de financiamiento compensatorio establecido por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el sistema STABEX dentro de la Convención de Lomé. Sin embargo, insuficiencias tanto de cobertura - países y productos abarcados - como de modalidades, harían necesario - como señala la Secretaría de la UNCTAD - una reforma del servicio del FMI y el establecimiento de un nuevo servicio especial para los productos básicos.

La Secretaría de la UNCTAD está estudiando la posibilidad de algunas reformas al servicio de financiamiento compensatorio del FMI que podrían proponerse para hacer más eficaz su aplicación. Entre otras cosas, se ha considerado la conveniencia de implantar una fórmula objetiva para determinar la baja de ingresos; de utilizar un número de años suficientemente largo para establecer la tendencia; de tomar en cuenta el poder de compra de las exportaciones; de fijar el monto de los giros en función de índices como el ingreso por habitante, la situación del balance de pagos y la posición de las reservas, más que de acuerdo a las cuotas; y de flexibilizar las reglas sobre la devolución de la compensación, vinculándolas a la capacidad de pagos del país.

Asimismo, esa Secretaría se propone estudiar la viabilidad y las necesidades financieras de un nuevo servicio compensatorio de las bajas en los ingresos provenientes de la exportación de productos básicos. Las modalidades de este servicio serían: i) el acceso se reservaría sólo a los países en desarrollo y cubriría todos los productos básicos (alimentos, materias primas agrícolas, minerales y metales); ii) la compensación estaría disponible cuando hubiese bajas en los ingresos de exportación procedentes de productos básicos específicos, sujeta a las necesidades del balance de pagos y tomando en cuenta sus tramos bajo el sistema del FMI; iii) la fórmula para medir la baja de los ingresos se basaría en la tendencia de un período suficientemente largo y tendría en cuenta los cambios en el poder adquisitivo de los ingresos de exportación; iv) se cubrirían totalmente las bajas de los ingresos de los países de menor desarrollo relativo; v) la devolución de la compensación debería vincularse a la posibilidad de pagos del país.^{16/}

3. Desarrollo de la economía de los productos básicos

El desarrollo de la economía de los productos básicos guarda relación sobre todo con la elaboración interna de estos productos y con los sistemas de comercialización y distribución.

En los países en desarrollo, la elaboración interna no sólo crea mayores ingresos de exportación - ya que se vende mayor valor agregado - sino que impulsa el proceso global de industrialización. La Secretaría de la UNCTAD

^{16/} Véase UNCTAD, op. cit.

ha estimado que la semielaboración en los países en desarrollo de 10 de sus productos básicos 17/ antes de exportarlos les hubiera significado ingresos brutos adicionales de alrededor de 27 mil millones de dólares anuales, sobre la base de cifras de 1975.18/

América Latina exporta la mayor parte de sus productos básicos sin elaboración. Así, las importaciones de los países de la OCDE de 17 productos procedentes de 11 países latinoamericanos muestran que el 74% no estaba elaborado, el 10% estaba semielaborado y el 16% tenía un mayor grado de elaboración. (Véase el cuadro 10.) Entre las principales causas de esta situación figuran las barreras establecidas por los gobiernos, arancelarias y no arancelarias; las que resultan de la estructura de los mercados y de la operación de las empresas transnacionales; los obstáculos emergentes de la escala de producción requerida y de las necesidades de inversión, y de otras prácticas restrictivas, como el escalonamiento de los fletes marítimos.19/

Frente a estas restricciones, en varios casos los países en desarrollo han elaborado políticas para impulsar la elaboración dentro del país productor. El ejemplo más conocido es la imposición de obstáculos a la salida de productos sin elaborar como prohibiciones, cuotas o gravámenes, política que se ha aplicado exitosamente a la exportación de cueros y maderas. Para que las medidas que se acuerden sean realmente eficaces, sin embargo, convendría coordinarlas entre los países en desarrollo que las aplican. También podría intensificarse la coordinación de las inversiones y del abastecimiento a los mercados, como en ciertos casos han hecho el Mercado Común Centroamericano y los países del Pacto Andino. Por lo demás, es amplio el margen para acrecentar el comercio entre países en desarrollo, en especial de productos semielaborados y elaborados.

17/ Véase UNCTAD, The processing before export of primary commodities: areas for further international cooperation, Ginebra, 1978.

18/ Cobre, bauxita, fosfatos, caucho natural, algodón, yute, cueros, maderas no coníferas, cacao y café.

19/ Para un análisis de cada una de estas barreras y obstáculos, véase UNCTAD, The processing before export of primary commodities: areas for further international cooperation, op. cit.

Cuadro 10

PAISES DE LA OCDE: IMPORTACIONES DE 17 PRODUCTOS BASICOS^{a/}, POR GRADO DE ELABORACION

(Miles de dólares y porcentajes)

Grados de elaboración	Total mundial		Procedentes de 11 países latinoamericanos ^{b/}		Porcentaje de abastecimiento proveniente de los 11 países
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	
Grado 1	51 358 030	34.70	7 720 792	73.50	15.03
Grado 2	29 279 776	19.78	1 096 259	10.44	3.74
Grado 3	67 388 491	45.52	1 687 926	16.07	2.50
<u>Total</u>	<u>148 026 297</u>	<u>100.00</u>	<u>10 504 977</u>	<u>100.00</u>	<u>7.10</u>

Fuente: Banco de Datos de la UNCTAD.

a/ Carne, pescado, frutas, vegetales, azúcar, café, cacao, tabaco, cueros, maderas tropicales, pulpa y papel, lana, algodón, mineral de hierro, bauxita, manganeso y zinc.

b/ Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Trinidad y Tabago y Venezuela.

En lo que respecta a la cooperación entre países desarrollados y en desarrollo, las principales pautas de acción sugeridas por la Secretaría de la UNCTAD 20/ podrían ser las siguientes: acceso a los mercados de productos elaborados; eliminación de la discriminación entre productos primarios y elaborados en el acceso a los mercados, en la estructura de los fletes marítimos y en los esquemas de preferencias especiales y bilaterales; prohibición de nuevos subsidios a las industrias de los países desarrollados que compiten con las de las naciones en desarrollo y gradual disminución de los subsidios existentes; supervisión más estrecha de la política de precios de las empresas transnacionales, para eliminar las diferencias entre los precios de los productos cuando son controlados por empresas de países en desarrollo; y una mejor asignación de recursos financieros - en especial de instituciones internacionales - para la elaboración interna de productos básicos en los países en desarrollo.

Comercialización y distribución. Es sabido que la comercialización y distribución de gran parte de los productos básicos están controladas por los países desarrollados. Ese control se ejerce particularmente por intermedio de empresas transnacionales, por su posición dominante en los canales de distribución de los países desarrollados consumidores, y también en materia de financiamiento, transporte y servicios conexos. La producción, comercialización y distribución de varios productos básicos se hallan concentradas en pocas empresas; así, seis firmas o menos controlan más de la mitad del mercado mundial - excluidos los países de economía centralmente planificada y considerando cada producto por separado - de banano, bauxita, alúmina, aluminio, manganeso y té; y más del 70% del mercado de los Estados Unidos de banano, cacao, café, cobre, caucho y tabaco.21/ Este control hace posible la práctica generalizada del comercio dentro de una misma empresa, que se examina más adelante en el capítulo VII; y más aún, en varios casos la integración vertical de las empresas, las hace abarcar la producción, elaboración y distribución del producto básico, como sucede con el banano, el tabaco, la bauxita, el azúcar, el té y el caucho.

20/ Véase UNCTAD, Commodities. Action on export earning stabilization and developmental aspects of commodity policy, Ginebra, 1978.

21/ Véase UNCTAD, Marketing and distribution of primary commodities: areas for further international cooperation, Ginebra, 1978.

Como consecuencia, entre otros factores, de su débil poder de negociación y su falta de control del proceso productivo y de comercialización, la parte del precio final al consumidor que reciben los países en desarrollo productores es en muchos casos notablemente baja; por ejemplo, es inferior a un tercio en productos cuyo proceso de transformación es relativamente simple, como el cacao, los cítricos y el banano. Si además se considera que el valor de la exportación incluye también los costos internos de transporte y comercialización, puede concluirse que la parte del precio percibida por los productores primarios es muy reducida.^{22/}

Frente a esta realidad, la Secretaría de la UNCTAD estudia una serie de medidas,^{23/} entre las que cabe destacar las siguientes: i) el incremento del apoyo técnico, financiero y legal de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales para el desarrollo de sistemas de comercialización y distribución de productos básicos con fondos que podrían provenir en parte de los impuestos con que los países desarrollados gravan los alimentos y bebidas provenientes de países en desarrollo, entre otras cosas, esto significaría financiamiento de existencias, de servicios de almacenaje y de investigación de mercados, y establecimiento de comités conjuntos de comercialización y organismos estatales de exportación; ii) apoyo a investigaciones sobre estructura y funcionamiento de mercados y sobre los contratos de largo plazo vinculados a productos básicos; iii) creación de un marco internacional que encuadraría las políticas de comercialización y distribución de productos primarios y que incluiría medidas acerca del suministro de informaciones; inclusión de la comercialización, el transporte y la distribución de productos primarios en las políticas contra las prácticas comerciales restrictivas; supresión de discriminaciones contra los países en desarrollo en el transporte, la comercialización y la distribución; y compromiso de apoyar la normalización de las prácticas y acuerdos comerciales, incluidos contratos de largo plazo y, dentro de ellos, la fijación de precios y renegociación de sus cláusulas.

^{22/} Véase UNCTAD, Proportion between export prices and consumer prices of selected commodities exported by developing countries (TD/184/Sup. 3, mayo de 1976) y A. Orlandi, "Precios y ganancias en el comercio mundial del café", Revista de la CEPAL, Primer semestre de 1978.

^{23/} Véase UNCTAD, Commodities. Action on export earnings stabilization and developmental aspects of commodity policy, op. cit.

4. Las reuniones preparatorias sobre productos: Situación de los principales productos exportados por países latinoamericanos

Los mercados internacionales de productos se caracterizaron durante 1978, con muy pocas excepciones, por acentuadas condiciones de inestabilidad y fuertes tendencias a la baja de precios. El debilitamiento de los precios es aun de mayor significación si se mide en términos reales, esto es, por su poder de compra. En el cuadro 11 puede verse una comparación de los precios en dólares corrientes y en dólares constantes de 1970 para algunos de los más importantes productos de exportación de los países latinoamericanos, excluido el petróleo. Y en los párrafos que siguen se examina la evolución de las negociaciones, consultas o reuniones preparatorias realizadas sobre productos de interés en las exportaciones de dichos países, señalando cuando es pertinente las influencias que actuaron sobre los precios y sobre la situación general del mercado.

a) Azúcar

La entrada en vigencia, a partir del 1º de enero de 1978, del Convenio Internacional del Azúcar, logró contrarrestar por unas pocas semanas la tendencia bajista que mostraron los precios del azúcar cruda en el mercado mundial durante los dos años anteriores; pero esa tendencia volvió a acentuarse a partir de marzo, y los precios llegaron a niveles muy inferiores al mínimo establecido en el Convenio, que es de 11 centavos de dólares por libra. La depresión del mercado, que originalmente reflejaba un fuerte desequilibrio entre el volumen total de la producción y del consumo mundiales, se vio acentuada por las políticas seguidas por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea en relación con el azúcar. El Gobierno de los Estados Unidos impuso, también a partir de enero de 1978, un gravamen adicional de 2.7 centavos de dólar por libra de azúcar cruda importada. Ese gravamen adicional, más el derecho arancelario corriente (2.8 centavos de dólar por libra) elevaron el impuesto total al azúcar importada a 5.5 centavos de dólar por libra, colocando así el precio de importación del azúcar en los Estados Unidos a un nivel cercano al precio de sostenimiento interno que durante 1978 se mantuvo en 14.65 centavos de dólar. Los efectos desfavorables del recargo a las importaciones establecido en los Estados Unidos se vieron reforzados

Cuadro 11

AMERICA LATINA: PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS EXPORTADOS POR LA REGION^{a/}

(Dólares corrientes y dólares constantes de 1970)

	Azúcar <u>b/</u> (cts/lb)		Café <u>c/</u> (cts/lb)		Cacao <u>d/</u> (cts/lb)		Bananos <u>e/</u> (cts/lb)		Carne de vacuno <u>f/</u> (ctv/lb)		Trigo <u>g/</u> (dólares/t)		Maíz <u>h/</u> (dólares/t)		Algodón <u>i/</u> (ctv/lb)		Lana <u>j/</u> (ctv/lb)		Soya <u>k/</u> (dólares/t)		Aceite de linaza <u>l/</u> (dólares/t)		Harina de pescado <u>m/</u> (dólares/t)		Cobre <u>n/</u> (ctv/lb)		Estaño <u>o/</u> (ctv/lb)		
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	
1970	3.67	3.67	56.4	56.4	30.6	30.6	6.6	6.6			54.7	54.7	73.0	73.0	30.7	30.7	55	55	121	121	226	226			64.19	64.19	166.7	166.7	
1971	4.50	4.29	49.1	47.0	24.4	23.2	7.3	7.0			61.7	58.8	71.3	67.9	35.8	34.1	55	52	131	125	194	185			49.06	46.72	158.9	151.3	
1972	7.27	6.38	56.7	49.7	29.2	25.6	6.9	6.1			69.8	61.2	75.1	65.9	37.5	32.9	95	83	144	126	205	180			48.56	42.60	170.8	149.8	
1973	9.48	7.13	72.7	54.7	51.3	38.6	8.7	6.5	92.05	69.21	137.8	103.6	119.3	89.7	54.0	40.6	166	125	221	166	558	420	542	408	80.78	60.74	218.3	164.1	
1974	29.70	18.33	77.9	48.1	70.8	43.7	11.0	6.8	71.77	40.30	180.8	111.6	158.7	98.0	66.4	41.0	129	80	274	169	1 124	694	372	230	93.36	57.63	371.5	229.3	
1975	20.43	11.23	81.7	44.9	56.5	31.0	13.5	7.4	60.20	33.08	151.0	83.0	154.1	84.7	55.1	30.3	106	58	220	121	143	408	245	135	56.01	30.77	311.6	171.2	
1976	11.56	6.32	158.0	86.3	92.8	50.7	12.4	6.8	71.72	39.19	134.5	73.5	138.9	75.9	79.6	43.5	145	79	231	126	571	312	376	205	63.56	34.73	344.0	188.0	
1977	8.11	4.06	244.3	122.2	172.0	86.0	14.0	7.0	68.41	34.21	104.7	52.4	114.4	57.2	73.9	37.0	154	77	280	140	462	231	454	227	59.34	29.67	489.6	244.5	
1977 (trimestre)																													
1º	8.63	4.43	254.0	130.3	170.9	87.6	14.3	7.3	73.15	37.51	110.2	56.5	131.3	67.3	83.6	42.9	163	84	303	155	524	269	454	233	65.54	33.61	454.8	233.2	
2º	8.95	4.59	300.9	154.3	175.8	90.2	16.0	8.2	68.19	34.97	98.1	50.3	116.7	59.8	79.8	40.9	151	77	360	185	578	296	489	251	62.18	31.89	439.3	225.3	
3º	7.44	3.70	219.3	109.1	184.4	91.7	14.6	7.3	63.83	31.76	98.8	49.2	96.2	47.9	68.1	33.9	149	74	229	114	422	210	412	205	54.45	27.09	495.9	246.7	
4º	7.42	3.57	203.1	97.6	156.8	75.4	11.1	5.3	68.50	32.93	111.7	53.7	113.5	54.6	63.9	30.7	151	73	229	110	323	155	461	222	55.18	26.53	568.1	273.1	
1978 (trimestre)																													
1º	8.33	3.84	194.6	89.7	138.9	64.0	14.5	6.7	85.10	39.22	122.4	56.4	124.2	57.2	69.2	31.9	144	66	250	115	366	169	440	203	56.44	26.00	539.9	248.8	
2º	7.38	3.37	185.5	84.7	144.9	66.2	16.5	7.5	97.93	44.72	130.8	59.7	135.5	61.9	73.0	33.3	153	70	286	131	477	218	414	189	59.26	27.06	529.5	241.8	
3º	7.23	...	...	...	155.3	...	11.4	...	94.01	...	130.8	...	132.2	...	71.8	...	164	...	264	...	434	...	...	...	63.58	...	594.4	...
4º																													

Fuentes: (1) UNCTAD, Boletín mensual de precios de productos básicos, Suplemento especial, 1960-1976 y número de noviembre de 1978; (2) Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics (julio y noviembre de 1978); (3) FAO, Anuario de Producción, 1975 y 1977; (4) FAO, Boletín mensual de estadísticas, Volumen 1, No 7/8, 1978.

Nota: Columna A: Cotización internacional en dólares corrientes; Columna B: Precio ajustado: cotización internacional deflacionada por el índice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados, 1970 = 100.

a/ Precios corrientes deflactados por el índice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados, 1970 = 100. b/ Azúcar cruda, fob puertos del Caribe, para su exportación al mercado libre (1). c/ Café colombiano Manizales, en Nueva York (2), prod. No 84. d/ Cacao en grano, promedio de precios diarios Nueva York/Londres, a futuro (1). e/ Bananos de Centroamérica, cif Hamburgo (3) (1). f/ Carne de vacuno, congelada y deshuesada, precio medio de importación en Estados Unidos, fob puerto de llegada: (3) para años 1970 a 1975; (1) para 1976 y siguientes. g/ Trigo, No 2, Hard Red Winter, precio de exportación de los Estados Unidos, fob puertos del Golfo (1). h/ Maíz, Argentina, cif Reino Unido hasta 1972; desde 1973 adelante cif puertos del Mar del Norte (1). i/ Algodón mexicano SM-1 1/16, cif Reino Unido (1). j/ Lana limpia, Reino Unido, peinada, calidad 50 (New Zealand Wool Marketing Corp., Clacton-on sea, England) (1). k/ Soya, Estados Unidos, No 2, amarilla, a granel, cif Londres hasta 1976; desde 1977 cif Rotterdam (1). l/ Aceite de linaza, todo origen, Reino Unido (1). m/ Harina de pescado, todo origen, puertos europeos, 64-65% de proteínas, cif Hamburgo (3) n/ Cobre, cotizaciones al contado en la Bolsa de Metales de Londres, barras cobre electrolítico (1). o/ Estaño, cotizaciones al contado en la Bolsa de Metales de Londres (1).

por la situación de incertidumbre que se mantuvo durante todo el año con respecto a la ratificación del Convenio Internacional del Azúcar por el Congreso de dicho país. Esa ratificación no se produjo, y con ello no sólo se mantuvo un clima de inseguridad con respecto al futuro del convenio, sino que hizo imposible también que empezaran a funcionar sus mecanismos operativos, como el sistema de contribuciones al fondo de financiación de existencias, que debió iniciarse el 1° de julio de 1978, lo que no pudo hacerse porque su aplicación descansaba en la legislación que con ese fin adoptaran los países importadores.

Por su parte, la Comunidad Económica Europea no solamente decidió no participar en el Convenio Internacional, sino que llevó adelante una activa política de exportaciones de azúcar, apoyadas por un sistema de restituciones o subsidios que se elevaron en forma acelerada durante los dos últimos años. Dada la situación de excedentes exportables que ha caracterizado el mercado mundial del producto en los años recientes, la concesión de subsidios a las exportaciones de la CEE le ha permitido a ésta ampliar su participación en el mercado, a expensas de los exportadores miembros del Convenio, cuyos esfuerzos por contrarrestar la tendencia declinante de los precios se vieron contrarrestados por la política de exportaciones subsidiadas instaurada por la Comunidad. A fin de ilustrar la magnitud que ha tenido el escalonamiento progresivo de los subsidios otorgados por la CEE a las exportaciones de azúcar, conviene mencionar que entre fines de 1975 y mediados de 1976 tales subsidios fluctuaron entre 40 y 65 unidades de cuenta de la Comunidad por tonelada; para el año agrícola 1976/1977 fluctuaron entre 104 y 177 unidades de cuenta, y en julio de 1978 alcanzaron su nivel máximo: 265 unidades de cuenta por tonelada.^{24/}

^{24/} En julio de 1978 una unidad de cuenta de la CEE equivalía a 1.24 dólares; por consiguiente, el subsidio otorgado por la Comunidad en esa fecha fue equivalente a 328 dólares por tonelada. El precio medio del azúcar cruda para exportación al mercado mundial en el tercer trimestre de 1978 fue de 159 dólares por tonelada.

b) Café

El último Convenio Internacional del Café entró en vigor en octubre de 1976, y hasta fines de septiembre de 1978 no había habido necesidad de poner en práctica sus cláusulas reguladoras, en particular las cuotas de exportación. A mediados de 1978, sin embargo, el mercado internacional del producto mostraba signos de deterioro, y ante la perspectiva de una más intensa declinación de los precios, el Consejo Administrador del Convenio se reunió a fines de septiembre para considerar las medidas que podrían adoptarse. En esas reuniones, si bien se logró acuerdo para reconocer que el precio mínimo acordado para poner en vigor cuotas de exportación - 77 centavos de dólar por libra - era demasiado bajo, no se obtuvo para establecer una nueva franja de precios en cuyos límites mínimo o máximo se aplicaran o eliminaran las cuotas de exportación. En cambio, se acordó que la Junta Ejecutiva del Convenio mantuviese el mercado bajo observación y se reuniese para tomar la decisión pertinente cuando el precio indicador del Convenio (que es un promedio de distintos tipos de café) sea inferior a 1.28 o superior a 1.74 centavos de dólar por libra.

c) Cacao

Los precios del cacao en grano alcanzaron en 1977 niveles más altos que los de cualquier período anterior, acusando el impacto de una merma de la producción, que si bien fue solamente de 12% con respecto a la de 1976, para el total mundial, alcanzó porcentajes mucho mayores entre los grandes productores africanos (Ghana, Nigeria y Camerún) y redujo también, aunque en menor proporción, la del Brasil. La inestabilidad del mercado, sin embargo, ha persistido, en parte porque aunque la producción mundial de 1977/1978 logró superar la del año precedente, no pudo recuperar los niveles del período 1974-1976, y en parte también porque se han difundido informaciones pesimistas acerca de las cosechas 1978/1979 del Brasil y el África occidental. Como corolario del clima de incertidumbre que ha prevalecido en el comercio internacional del cacao, a partir de septiembre de 1977 se suspendió la publicación de los precios al contado en las transacciones de cacao en grano en la Bolsa de Cacao de Nueva York. El actual Convenio Internacional del Cacao, en vigencia desde octubre de 1976, no ha tenido que emplear sus mecanismos de regulación (cuotas de exportación

/y compras

y compras para la reserva estabilizadora), debido a que los precios de mercado han superado los topes establecidos en el Convenio. Desde octubre de 1977 la franja de precios establecida por el Consejo Internacional del Cacao está entre un mínimo de 65 y un máximo de 81 centavos de dólar por libra. Aunque el texto del actual Convenio prevé la posibilidad de prorrogar por dos años más cuando venza a fines de septiembre de 1979, el Consejo Internacional del Cacao decidió establecer un comité preparatorio encargado de elaborar un anteproyecto de nuevo convenio con mecanismos y disposiciones que atraigan a países que no pertenecen al actual. Las negociaciones para ese nuevo convenio se realizarían en los primeros meses de 1979.

d) Estaño

Los precios del estaño han registrado fluctuaciones bastante grandes en los dos últimos años, pero en general han mantenido una tendencia ascendente, apoyada por factores de corto y largo plazo. En primer lugar, la producción mundial de metal refinado no ha logrado aumentar significativamente en los 10 últimos años, mientras que en algunos períodos el consumo anual ha excedido en mucho a la producción, lo que ha sido posible gracias a las ventas periódicas de metal proveniente de las reservas estratégicas de los Estados Unidos y, en otros años, a las existencias acumuladas en la reserva estabilizadora que opera dentro del Convenio Internacional del Estaño. A fin de proporcionar un mayor estímulo al incremento de la producción de estaño, el Consejo Internacional ha modificado - elevándola - la franja de precios dentro de la cual puede operar la reserva estabilizadora del Convenio, cuyos topes mínimo y máximo, en julio de 1978, quedaron establecidos al equivalente de 4.32 y 5.45 dólares por libra de metal; el tope máximo era apenas un poco inferior a las cotizaciones de mercado durante esos meses. La carencia de metal en la reserva estabilizadora, cuyas disponibilidades se agotaron en enero de 1977, y la incertidumbre que se mantuvo durante el segundo semestre del año en torno a si el Congreso de los Estados Unidos autorizaría la venta en el mercado de 30 000 toneladas de metal y una contribución de 5 000 toneladas a la reserva estabilizadora del Convenio, promovió nuevas alzas de precios que alcanzaron su máxima expresión cuando el Congreso clausuró sus labores sin haber tomado una decisión sobre las dos

/materias indicadas.

materias indicadas. Parte de las alzas registradas en los meses finales del año obedeció, por lo tanto, a operaciones especulativas, de modo que cabe esperar una moderada baja si el Congreso de los Estados Unidos aprueba las propuestas descritas en los primeros meses de 1979.

Los productos hasta aquí examinados (azúcar, café, cacao y estaño) tienen convenios internacionales vigentes, y por lo tanto, disponen de su propia organización administrativa y régimen institucional para realizar las consultas intergubernamentales o las negociaciones necesarias frente a situaciones que no estén previstas en el convenio o que deban ser interpretadas o reglamentadas. Tal es, por ejemplo, el caso de la revisión de las franjas de precios establecidas en los convenios, que ponen en movimiento mecanismos restrictivos o de liberación de las exportaciones o de la producción. El proceso inflacionario que desde hace varios años afecta a los países desarrollados, y la consiguiente pérdida de poder adquisitivo del dólar, han hecho que estas franjas de precios pierdan actualidad en poco tiempo, siendo necesario revisarlas periódicamente. De esta manera, y en virtud de las medidas adoptadas para reducir o atenuar las fluctuaciones de los precios, dentro de los convenios se cumplen algunos de los objetivos del Programa Integrado.

e) Cobre

Dentro del programa de reuniones preparatorias sobre productos organizadas por la secretaría de la UNCTAD, el cobre ha concentrado considerable atención. Entre 1977 y 1978 se realizaron cinco reuniones, sin que pudiera alcanzarse en ellas consenso para establecer una organización que agrupara a productores y consumidores del metal, no obstante que en la tercera reunión se había acordado establecer un órgano intergubernamental permanente sobre el cobre, y con ese fin se había creado un grupo de trabajo encargado de elaborar los proyectos de propuestas sobre reglamento, estructura orgánica y necesidades financieras del mismo. Sin embargo, en las reuniones preparatorias posteriores no se logró concretar ni la propuesta para la creación del organismo permanente, ni otras que condujeran a la elaboración de propuestas para la negociación de un convenio internacional sobre este producto.

/La situación

La situación deprimida de los precios del cobre se acentuó a mediados de 1977 y persistió hasta mediados de 1978, cuando se inició una moderada recuperación, que apenas ha significado restablecerlos al nivel medio de 1976, pero que en términos reales aparecen inferiores a los de cualquier año del período 1970-1977. Conviene recordar que desde fines de junio de 1976 los países miembros del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) dejaron en libertad a sus miembros para adoptar las políticas de producción más acordes con sus intereses, abandonando así el acuerdo que habían mantenido hasta entonces de reducir la producción hasta en 15%, como uno de los medios de contrarrestar la acelerada baja que experimentaron los precios en el curso de 1975. Al abandonarse la restricción a mediados de 1976, como ya se dijo, los precios volvieron a seguir un curso descendente que sólo ha venido a interrumpirse en los últimos meses.

Mientras esto ocurría en el plano de las negociaciones internacionales, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos había recomendado al Presidente de dicho país que se impusieran restricciones a las importaciones de cobre refinado mediante la fijación de una cuota total de 300 000 toneladas anuales, con el argumento de que las importaciones excesivas estaban causando daño a los productores nacionales. Las importaciones totales de cobre refinado de los Estados Unidos alcanzaron en 1977 a 387 000 toneladas, y se prevé que en 1978 superarán las 600 000 toneladas. Hay que reconocer sin embargo, que este incremento de las importaciones de los Estados Unidos ha ocurrido porque los productores nacionales han mantenido durante muchos meses precios más altos que los existentes en la Bolsa de Metales de Londres, de manera que muchos usuarios del cobre han preferido importar el metal que comprarlo a los precios exigidos por los productores internos. La recomendación mencionada fue rechazada por el Presidente a fines de octubre de 1978, considerando que tendría efectos inflacionarios internos y que perjudicaría las negociaciones multilaterales en curso.

/f) Hierro

f) Hierro y manganeso

Los precios del mineral de hierro y del de manganeso han registrado fluctuaciones más bien pequeñas en los dos últimos años, si se las compara con las de otros metales. La primera reunión preparatoria sobre el mineral de hierro se realizó a fines de noviembre de 1977, pero en ella no se llegó a discutir medidas concretas, salvo la recomendación de crear un grupo intergubernamental de expertos que pudiera reunir y analizar información sobre los diversos aspectos de la economía mundial del mineral de hierro. Este grupo de expertos tuvo su primera reunión a fines de abril de 1978, pero decidió aplazar para una reunión posterior el examen de propuestas sobre medidas y técnicas de estabilización relacionadas con este producto, y pidió además que se realizaran ciertos estudios.

En cuanto al mineral de manganeso, la primera reunión preparatoria se efectuó a mediados de junio de 1977 y concluyó con una declaración conjunta de los países productores en la que se afirmaba que era necesario identificar problemas específicos relacionados con la producción y comercialización del manganeso como medida preliminar para una futura reunión de los consumidores y productores. En síntesis, si bien las reuniones preparatorias sobre ambos minerales permitieron hacer una primera exploración de las posiciones que en cuanto a su comercio tienen los principales países importadores y exportadores de estos productos, no lograron avanzar lo suficiente como para indicar con qué tipo de medidas o técnicas pueden enfrentarse los problemas conexos.

g) Algodón

Los precios del algodón declinaron con persistencia en 1977, lograron recuperarse parcialmente en el primer semestre de 1978, y volvieron a declinar en forma moderada durante el tercer trimestre del mismo año. El producto latinoamericano tiene que competir con el de dos países que ocupan el primero y el segundo lugar en las exportaciones mundiales, Estados Unidos y la Unión Soviética, cuyas exportaciones en el año comercial 1977-1978 representaron 29 y 22% respectivamente, del total mundial. En contraste, las exportaciones de los países latinoamericanos en su conjunto han disminuido en los últimos años, principalmente en Brasil, México y Perú, debido en algunos casos al lento crecimiento de la producción (que deja menos saldos exportables por el

/aumento del

aumento del consumo interno), y en otros a que se ha logrado desarrollar la exportación de productos del algodón (hilados, tejidos y confecciones). Los problemas del comercio internacional del algodón se han debatido por muchos años en el seno del Consejo Consultivo Internacional del Algodón, organismo que agrupa a un numeroso grupo de países productores, sin que se haya podido llegar a acuerdos que signifiquen algún grado de cooperación internacional en defensa de los precios o de la estabilidad de los mercados del algodón, o en el manejo y operación de existencias reguladoras. En el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos se han realizado tres reuniones preparatorias sobre el algodón que han demostrado nuevamente la gran complejidad de los problemas que deben resolverse en este campo, y las grandes discrepancias existentes entre países exportadores e importadores, e incluso entre países exportadores en desarrollo, para llegar a acuerdos. En cierta medida ello se debe a que el algodón enfrenta la competencia de fibras sintéticas, por lo cual es preciso tomar en cuenta que las medidas restrictivas de su comercio (por ejemplo, para defender un determinado nivel de precios) pueden deteriorar la posición del algodón frente a otras fibras. Por otra parte, en la medida en que los países en desarrollo, principalmente, desean hacer hincapié en la promoción de las exportaciones de manufacturas de algodón más que en la exportación del algodón en bruto, los problemas se hacen más complejos debido, por un lado a la existencia del acuerdo sobre textiles de algodón, y por otro a la intensificación de las barreras proteccionistas de algunos países desarrollados frente a las importaciones de textiles, mediante los mal llamados acuerdos voluntarios para restringir la exportación.

h) Carne

Las exportaciones de carne vacuna continúan recuperándose de las severas restricciones cuantitativas a que estuvieron sometidas en años recientes en la Comunidad Económica Europea y el Japón, aunque todavía no han logrado volver a precios comparables - en términos corrientes - a los existentes antes de que se generalizara la aplicación de aquellas restricciones. El examen de los problemas relacionados con el comercio internacional de la carne vacuna ha avanzado simultáneamente en dos foros: en el seno de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, y en el marco del Programa

Integrado para los Productos Básicos. En el subgrupo especial dedicado a la carne dentro del grupo agricultura de las negociaciones comerciales multilaterales se han estado adelantando negociaciones bilaterales con respecto a condiciones de acceso a los mercados y otros aspectos del comercio internacional de carnes, sobre las cuales todavía no se conocen acuerdos definitivos. A fines de marzo de 1978 se realizó en el marco de la UNCTAD la primera reunión preparatoria sobre las carnes, durante la cual se debatieron cuestiones relacionadas con: i) garantías de mayor seguridad de acceso a los mercados de los países importadores, continuidad y seguridad de los suministros y limitación voluntaria de las exportaciones en períodos de abastecimiento excesivo; ii) acuerdos más precisos y claros sobre los reglamentos sanitarios; iii) enfoque multilateral para la aplicación de medidas como la subvención a las exportaciones y las cláusulas de salvaguardia y iv) mejoramiento del mecanismo de información, vigilancia y consulta. Sin embargo, las deliberaciones en esta reunión preparatoria no pudieron avanzar hacia acuerdos más concretos, en espera de los resultados de las negociaciones del GATT.

En los Estados Unidos, cuyas importaciones de carne están reguladas por una ley que establece cuotas con un factor de crecimiento anual, el Presidente vetó una ley recientemente aprobada por el Congreso que, de aplicarse, habría restringido más las importaciones totales de carnes a aquel país. El veto del Presidente se fundamentó en que una mayor restricción de los abastecimientos tendría efectos inflacionarios, particularmente en momentos de baja oferta interna, por una parte, y por otra, en que una mayor restricción de las importaciones podría deteriorar las relaciones con proveedores tradicionales, como los países latinoamericanos. En definitiva, la cuota total de importación de carnes para 1978 se incrementó en 200 millones de libras, esto es, 15% sobre las del año anterior.

i) Trigo

Los precios de exportación del trigo declinaron ininterrumpidamente, hasta mediados de 1977, desde los altos niveles que habían alcanzado en 1974, e iniciaron un proceso de recuperación que se mantuvo durante los primeros nueve meses de 1978. Aunque en lo estrictamente formal continúa existiendo un Convenio Internacional del Trigo, por el hecho de que se ha venido

/prorrogando anualmente

prorrogando anualmente mediante protocolos la vigencia del que expiró en 1974, la verdad es que estas renovaciones sólo han servido para mantener la estructura administrativa de la organización mientras se negocia un nuevo convenio. Por otra parte, cabe observar que el último Convenio Internacional del Trigo, a diferencia de los que estuvieron vigentes durante los dos decenios anteriores, no contenía cláusulas relativas a precios máximos ni compromisos de los países miembros respecto de compras o ventas del producto. Sus objetivos enunciados eran los de promover la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales del trigo, fomentar la expansión del comercio internacional del trigo y la harina de trigo, y contribuir en todo lo posible a estabilizar el mercado internacional de este producto. Sin embargo, en las conversaciones preliminares para la negociación de un nuevo convenio realizadas hasta ahora, se ha hecho evidente que éste deberá incorporar disposiciones sobre precios, y sobre el mantenimiento y operación de reservas en los países exportadores. En estas negociaciones preliminares parece existir ya acuerdo en torno a que se trataría de establecer tres instrumentos diferentes: un convenio sobre el comercio del trigo, otro sobre el comercio de cereales secundarios y un tercero sobre ayuda alimentaria. Este último, que ya tuvo precedentes en el Convenio Internacional del Trigo de 1971, es de mucha importancia para los países en desarrollo menos adelantados. La negociación de este conjunto de convenios está vinculada a las negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

Dentro del programa de reuniones preparatorias no alcanzaron a realizarse las correspondientes al banano y a la bauxita, productos de interés para los países latinoamericanos. Sin embargo, un grupo de trabajo del Grupo Inter-gubernamental de la FAO sobre el Banano examinó los elementos para un acuerdo internacional sobre este producto, y promovió una serie de consultas entre los países exportadores sobre cupos de exportación y forma de fijarlos. Sin embargo, dentro del grupo de países exportadores subsisten todavía dudas sobre la viabilidad de un convenio internacional de tipo restrictivo sobre el banano.

Este breve examen del curso de las negociaciones internacionales sobre productos sugiere que los progresos son muy lentos, por no decir casi nulos, y que se precisarán decididas muestras de voluntad política por parte de los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo para alcanzar los objetivos del Programa Integrado para los Productos Básicos.

Capítulo IV

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LOS PROBLEMAS MONETARIOS

Los grandes desequilibrios registrados en la cuenta corriente del balance de pagos en la mayor parte de los países del mundo a partir de 1974, han venido aminorándose lentamente. El superávit de los países exportadores de petróleo, que fue muy elevado en 1974, se ha ido reduciendo luego, dada la alta capacidad de absorción de importaciones demostrada por algunos de ellos. El incremento de estas últimas ha llegado en algunos casos a superar el de las exportaciones, con lo cual no sólo ha mermado el superávit, sino a veces algún déficit en la cuenta corriente. Paralelamente, el déficit del resto del mundo ha bajado.

Dentro de este cuadro general, sin embargo, la situación dentro del resto del mundo se ha modificado. Los países industriales en su conjunto, especialmente la República Federal de Alemania y Japón, han bajado su déficit o incrementado su superávit en cuenta corriente en forma apreciable. Por su parte, los países en desarrollo en su conjunto habían disminuido algo el déficit de su cuenta corriente hasta 1977, pero 1978 parece haber traído un recrudecimiento del desequilibrio externo de estos países.

América Latina no ha sido ajena a estas tendencias; el déficit en la cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo de la región, que alcanzó a 16 000 millones de dólares en 1975, bajó en 1977 a poco menos de 6 000 millones, pero se estima que en 1978 volverá a subir a un total de 9 000 millones de dólares. (Véase el cuadro 12.)

No parece fácil reducir con rapidez la magnitud de los desequilibrios en la cuenta corriente de los países de América Latina. Por una parte, si bien la capacidad de absorción de importaciones de los países exportadores de petróleo ha demostrado ser mayor de lo que se creyó al principio, cuando tal capacidad amenaza con reducir sus superávits en cuenta corriente, surgen nuevos ajustes en el precio del petróleo que tienden a mantenerlos. Esto significa que el resto del mundo tiene que aceptar un déficit correspondiente en la cuenta corriente de su balance de pagos. Por otra parte, la capacidad de absorción de importaciones de los países exportadores de petróleo se manifiesta en un

Cuadro 12

FINANCIAMIENTO EXTERNO DE PAISES DE AMERICA LATINA NO EXPORTADORES DE PETROLEO

(Miles de millones de dólares)

	1966- 1970	1974	1975	1976	1977
Déficit en cuenta corriente <u>a/</u>	-2.0	-13.1	-16.1	-11.5	-7.5
Aumento de reservas <u>b/</u>	0.4	-0.7	-2.2	4.9	4.4
Utilización de financiamiento externo (usos)	2.4	12.4	13.9	16.4	11.9
Financiamiento externo neto (fuentes)	2.5	12.6	14.4	16.2	10.5
Inversión directa	0.7	1.6	2.3	2.2	(2.3)
Donaciones	0.1	0.1	0.1	0.2	(0.2)
Préstamos netos <u>c/</u>	1.7	10.9	12.0	13.8	(8.0)
Préstamos de fuentes oficiales	0.9	1.9	1.9	(2.0)	(2.2)
Multilaterales	0.4	0.9	0.8	(0.9)	(1.0)
Bilaterales	0.5	1.1	1.0	(1.1)	(1.2)
Préstamos de fuentes privadas	0.8	9.0	10.1	11.8	(5.8)
Proveedores	0.4	0.2	0.1	0.6	(0.6)
Bancos comerciales	0.3	8.2	8.2	7.5	4.7
Bonos	-	0.1	0.2	0.5	(1.0)
Otros y no asignado	0.1	0.6	0.6	2.2	-0.5

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments; Banco de Pagos Internacionales: suplementos de julio y diciembre 1978 y anuario; estimaciones de la CEPAL.

a/ Definido excluyendo las donaciones oficiales.

b/ El signo positivo corresponde a aumento de reservas.

c/ Incluye préstamos autónomos y compensatorios de largo, mediano y corto plazo.

aumento apreciable de su demanda de productos provenientes de los países industriales, con lo que el efecto compensador de tales importaciones se refleja fundamentalmente en estos últimos países. Así, el déficit corriente de los países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos, tiende a mantenerse.

Son tal vez los propios desequilibrios de la cuenta corriente de los países los que generan una corriente de recursos financieros que incrementa persistentemente la dimensión de los mercados privados de financiamiento. Si bien los recursos para financiamiento de balance de pagos en el Fondo Monetario Internacional, y otras fuentes de financiamiento multilateral u oficial bilateral, no han crecido en consonancia con el nivel de los desequilibrios ni con el comercio, los mercados privados de crédito se han desarrollado con extrema rapidez, y han ofrecido financiamiento relativamente abundante. Con ello, la mayor parte de los países de la región no han tenido dificultades para obtener recursos financieros destinados a cubrir el déficit en la cuenta corriente.

Más aún, el financiamiento disponible ha permitido a los países de América Latina incrementar sus reservas internacionales brutas en los últimos años.

El cuadro 13 muestra la utilización del financiamiento externo que hacen los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, así como las fuentes de este financiamiento. De él se desprende que los préstamos de fuente privada, que en 1966-1970 representaban en promedio un tercio del financiamiento externo neto total, en 1977 cubrían casi 60% de dicho financiamiento. El componente cuyo crecimiento ha sido más espectacular es el de préstamos provenientes de bancos comerciales del exterior. Estos préstamos que representaban en promedio 12% del financiamiento externo neto en 1966-1970, superaron el 50% en 1977.

Estas cifras indican que en el financiamiento del déficit en cuenta corriente de los países de América Latina no exportadores de petróleo, es decreciente la importancia de las fuentes oficiales de financiamiento tanto bilaterales como multilaterales, concesionales y no concesionales.

/La política

La política de los países de la OCDE de dar prioridad en sus programas de asistencia para el desarrollo a los países relativamente más atrasados, así como tendencias similares en el Banco Mundial, unidas a su limitada capacidad de préstamos, contribuyen a explicar el fuerte descenso relativo del financiamiento de fuentes oficiales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, ha visto frenada la expansión de sus operaciones por la demora en obtener de algunos de sus países miembros los aportes comprometidos.

Los grandes desequilibrios de la cuenta corriente de los países y la expansión de los mercados privados de financiamiento traen consigo fluctuaciones bastante marcadas en los tipos de cambio de las monedas principales. En efecto, los desequilibrios importantes y una gran facilidad para cambiar la composición de la cartera de monedas de países, empresas y personas hacen muy difícil mantener las fluctuaciones cambiarias dentro de límites estrechos.

La expansión de los mercados privados de financiamiento y la flotación de las monedas son las principales características del sistema monetario internacional de los últimos años. Estas dos características, que definen el marco dentro del cual se desenvuelven las relaciones económicas externas de los países, se examinarán en primer lugar. Luego se hará una breve mención de las políticas internas de apertura al exterior de los países de América Latina dentro del contexto internacional, para estudiar por último, con algún mayor detalle, la situación financiera externa de los países no exportadores de petróleo de América Latina.

1. La expansión de los mercados privados de financiamiento

Las estimaciones disponibles indican que el tamaño del mercado de euromonedas ha crecido a una tasa media de 19% entre 1973 y 1978. Por su parte, el nivel de la deuda externa global de los países en desarrollo (tanto pública como privada, con o sin garantía) ha crecido a una tasa media de 22% entre las mismas fechas, tasa similar a la de América Latina, excluidos los países exportadores de petróleo.

/Las principales

Las principales fuentes que alimentan los mercados privados de financiamiento son los fondos depositados por los países exportadores de petróleo, así como los depósitos de autoridades monetarias y empresas que acumulan saldos en divisas.

La flotación cambiaria agrega incentivos a la acumulación de saldos en divisas por el sector privado, ya que éste debe desempeñar un papel de intervención en los mercados que, en un sistema de cambios fijos, sólo corresponde a las autoridades monetarias. Dado que el sistema de cambios flotantes ha operado ya por varios años, es probable que el sector privado haya ajustado sus tenencias de monedas por este factor, de modo que en el futuro los elementos que tiendan a predominar en su demanda sean más bien aquellos que afectan la composición de su cartera de monedas, más que su nivel. En este último sólo influirían elementos como el crecimiento del comercio y los pagos internacionales, cuyo efecto es más lento.

Los mercados privados de financiamiento han funcionado de manera de facilitar un proceso de recirculación de fondos de una magnitud superior a la prevista entre países superavitarios y deficitarios.

En particular, el mercado de euromonedas, que funciona sin regulaciones formales por parte de las autoridades monetarias nacionales, tiene una capacidad de multiplicación elevada que subsistirá mientras se mantenga el déficit en los pagos de los Estados Unidos. La capacidad de multiplicación de este mercado está restringida por la salida de recursos hacia dicho país. Si en términos netos hay un ingreso permanente de recursos adicionales, este factor de limitación opera con debilidad.

A medida que los Estados Unidos logren equilibrar sus pagos externos, tanto corrientes como globales, el crecimiento del mercado de euromonedas se verá sin duda afectado, particularmente si las medidas que adopten los Estados Unidos hacen hincapié en su efecto sobre las tasas de interés internas en dicho país. Si tales tasas se elevan, podría llegar a producirse un reflujo de fondos hacia ese país que restringiese el funcionamiento de los mercados de euromonedas en un monto superior a lo que se expanda la disponibilidad de recursos en los Estados Unidos. Si junto con mejorar la cuenta corriente de los Estados Unidos no se logra una reducción del superávit corriente de la

República Federal de Alemania, Japón y los países productores de petróleo, el déficit en la cuenta corriente de los países en desarrollo, y en particular de los latinoamericanos, tendrá que ampliarse para acomodar el mejoramiento de los Estados Unidos, con lo cual aumentarán las necesidades de financiamiento de esos países.

Es poco probable que pueda darse esa conjunción de factores tan desfavorables, y tal probabilidad disminuirá en la medida en que los organismos internacionales que tienen a su cargo la evaluación global de los efectos de las políticas de los países mantengan una estrecha supervigilancia sobre el sistema; con ella, se estimularía a los países superavitarios a cooperar en el proceso de ajuste internacional. Por este motivo, interesa a los países latinoamericanos la mayor coordinación posible de las políticas económicas de los países industriales y otros grandes superavitarios:

2. La flotación de las monedas

Los mercados privados de financiamiento contribuyen también a introducir un cierto grado de inestabilidad en las economías de los países. Las facilidades para modificar la composición de la cartera de monedas de gobiernos, empresas y personas, permite que las expectativas que puedan generarse acerca de los valores futuros de las monedas se reflejen con gran rapidez en el mercado y tiendan incluso a autorreforzarse. Por ejemplo, debido a que los precios de los productos de importación y exportación reaccionan con mayor rapidez que los volúmenes, la devaluación de una moneda importante provoca una reducción de los precios de exportación y un aumento de los precios de importación del país en cuestión, aun antes de que se alteren los volúmenes respectivos. Así, la devaluación tiende a agravar, a muy corto plazo, los desequilibrios que le dieron origen y en los cuales tal vez se basaron las expectativas. Y la devaluación tiende a acentuarse hasta que el efecto sobre los volúmenes de exportación e importación llegue a ser más fuerte que aquél sobre los precios.

La observación de lo ocurrido en los últimos semestres tiende a confirmar esta apreciación y parece sugerir que en las circunstancias actuales las fluctuaciones de los tipos de cambio tendrán que ser mucho mayores que lo que se esperaba, para lograr el efecto equilibrador buscado en los pagos

/corrientes. En

corrientes. En otros términos, para que las variaciones cambiarias de las monedas de los países más importantes tiendan a producir un efecto equilibrador en la cuenta corriente se requiere tiempo, medido seguramente en semestres más que meses. Además, los desequilibrios tenderán primero a agravarse, antes de comenzar a mejorar.

Naturalmente, si los países industriales coordinasen sus políticas económicas para lograr un proceso de ajuste más simétrico, se reducirían las violentas fluctuaciones cambiarias, con su secuela de efectos secundarios negativos.

Parece casi una ironía que el análisis teórico más aceptado afirme que la flotación de las monedas más importantes dará mayor libertad a los países en sus políticas internas. Se esperaría por ejemplo, que un país que experimentara una tasa de inflación mayor que la de sus contrapartes en el intercambio vería su moneda depreciarse en el mercado, con relación a las monedas de los demás, y que a través de este mecanismo las economías de los demás países no se verían afectadas por la presión inflacionaria. Sin embargo, aun con flotación existen diversos mecanismos por los cuales la presión inflacionaria en un país tenderá a extenderse.

La evolución del crédito interno, así como la existencia de presiones inflacionarias en un país determinado, será tomada en cuenta por el mercado en la determinación del tipo de cambio de su moneda, de modo que el mercado anticipará, en alguna medida, la inflación futura en sus transacciones.

Así, puede suceder que la pérdida de valor internacional de una moneda supere aquella que se justificaría si se tomaran en cuenta exclusivamente las tasas de inflación en distintos países en un momento dado, o bien que la caída del valor externo de la moneda sea menor, según las expectativas respecto del futuro. Cualquiera que sea el caso, si las tasas de interés internas no se ajustan con rapidez a los cambios esperados en el nivel externo de la moneda, pueden generarse movimientos de capitales que tiendan a reforzar la tendencia a la devaluación. Por ejemplo, si las expectativas son de una devaluación de 10% en el plazo de un año y las tasas de interés internas no varían en relación con las externas, se hará lucrativo sacar capitales del país que devalúa para llevarlos a los países cuya moneda se revalúa relativamente.

/Si bien

Si bien en los últimos meses las tasas de interés han reaccionado con mayor rapidez, lo normal ha sido que lo hagan más bien con lentitud.

Con ello se genera una salida de capitales del país de moneda débil hacia el país de moneda fuerte, creando en este último una presión inflacionaria sea sobre la oferta de medios de pagos o, por la sustitución de monedas, sobre la demanda. Para evitarla, los tipos de interés del país que devalúa deberían elevarse, o los de los demás países reducirse, en consonancia con las tasas esperadas de devaluación o revaluación relativas.

Por otra parte, generalmente, los países no permiten que sus monedas floten en absoluta libertad, sino que intervienen en el mercado para moderar tales fluctuaciones. Con ello, merma la eficiencia que pudiera tener el ajuste cambiario para eliminar la diseminación de presiones inflacionarias.

Otro mecanismo de transmisión internacional de inflación está vinculado con el hecho de que los precios (sus niveles y, en ambientes inflacionarios, los tipos de cambio) son más flexibles al alza que a la baja. Por este motivo, aun con flotación de las monedas, los ajustes de precios relativos que deben ocurrir como consecuencia de las alteraciones cambiarias empujan los precios hacia arriba.

Esta renuencia de los precios a la baja se refleja en el hecho de que mientras aquéllos de los productos importados por el país que devalúa tienden a elevarse medidos en su moneda, los precios de los productos que importa el país cuya moneda gana relativamente en valor internacional no tienden a descender proporcionalmente, medidos en esta última moneda, con lo cual la presión inflacionaria tiende a difundirse.

Por todas estas razones, cabría esperar que las presiones inflacionarias en un país se diseminaran a otros países tanto con cambios fijos como con cambios flotantes. Para saber si esto ocurre así en la realidad, puede tomarse la desviación estándar de las tasas de inflación entre países, dividida por el promedio de la tasa de inflación, en promedio para varios años. El cuadro 13 muestra los resultados obtenidos.

Cuadro 13

PRINCIPALES PAISES INDUSTRIALES^{a/}: TASAS DE INFLACION, DESVIACION
ESTANDAR Y COEFICIENTES DE VARIABILIDAD, 1960-1977

	Tasa media de inflación <u>b/</u> (a)	Desviación estándar (b)	Coefficiente de variabilidad (%) (c) = (b)/(a)
1960-1970 (promedio)	3.5	1.5	43
1970-1973 (promedio)	6.5	1.7	26
1974	13.8	5.3	38
1975	12.6	5.2	41
1976	9.7	4.3	44
1977	9.2	4.4	48
1974-1977 (promedio)	11.3	4.8	42

Fuente: FMI, International Financial Statistics, mayo de 1978 y noviembre de 1978.

a/ Incluye Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, República Federal de Alemania y el Reino Unido.

b/ Se refiere al promedio simple de las variaciones porcentuales de los índices de precios al consumidor promedios de cada año en los nueve países incluidos.

/El coeficiente

El coeficiente de variabilidad es prácticamente idéntico para el período de cambios flotantes (1974-1977) y para el período de tipo de cambio fijo (1960-1970). En el período intermedio (1970-1973) dicho coeficiente muestra una marcada reducción. La evidencia empírica, por tanto, no apoya las conclusiones teóricas tradicionales, y en cambio, sugiere que los mecanismos de transmisión internacional de desequilibrios operan tanto con cambio fijo como con cambio flotante.

Por otra parte, la flotación de las monedas genera un incentivo para aumentar las tenencias de monedas en poder del sector privado, con el fin de que éste pueda realizar las tareas de intervención que, parcialmente al menos, abandona el sector oficial. Los cambios en la composición de la cartera de monedas del sector privado, como ya se ha señalado, provocan algunas dificultades en el manejo de la política monetaria y obligan a una armonización muy precisa, muy difícil de lograr en la práctica, entre las tasas de interés y los tipos de cambio. A falta de esta sintonización, los movimientos que provocan los cambios deseados en la composición de la cartera de monedas en poder del sector privado pueden ser de tal magnitud, que causen fluctuaciones cambiarias inaceptables y obliguen a la intervención oficial, con los efectos consiguientes en la oferta monetaria y en la interpretación correcta del grado de restricción o soltura de la política monetaria. Tal interpretación se hace más difícil debido a las modificaciones en la demanda de dinero nacional que genera el cambio deseado en la composición de las tenencias de moneda.

En los países en desarrollo, las bruscas alteraciones cambiarias de las monedas de los países industriales provocan una mayor incertidumbre en el desarrollo del comercio exterior. Esto es así, porque en general los países en desarrollo no cuentan con mercados cambiarios muy desarrollados en los cuales sea posible cubrirse del riesgo con facilidad. Si las fluctuaciones cambiarias no son correctamente predichas, tienden a causar pérdidas o ganancias inesperadas. Siendo la incertidumbre un costo real, la fluctuación de las monedas tiende a desviar recursos productivos desde la generación de bienes comerciados internacionalmente hacia otros bienes y servicios.

/El hecho

El hecho de que la mayor parte de los países en desarrollo vincule su moneda a la de alguno de los países industriales con el cual comercia no elimina estos efectos desfavorables, si bien tiende a reducirlos. Aun si el comercio y los movimientos financieros de un país en desarrollo se relacionan exclusivamente con un país desarrollado, la vinculación de su moneda a la de éste no eliminará las desventajas de la flotación, ya que los movimientos del tipo de cambio para el país principal serán inducidos por su propia necesidad de equilibrio externo y no por la del país en desarrollo. Las fluctuaciones cambiarias que pudieran ser equilibradoras para el país principal no lo son necesariamente para el país en desarrollo, y en general tenderán a ser desequilibradoras para este último. Esto sucede con mayor razón cuando el país en desarrollo en cuestión comercia con más de un país.

Si se toma en consideración la diferencia de velocidad con que se ajustan los precios y las cantidades envueltas en el comercio exterior, se llega a la conclusión de que el solo movimiento del tipo de cambio difícilmente puede tener un efecto equilibrador en el comercio en plazos breves, sobre todo considerando que los movimientos del tipo de cambio se orientan hacia el equilibrio global del balance de pagos, más que a aquél de la cuenta corriente. Si ocurre, por ejemplo, que una moneda importante está en vías de devaluarse, esto acentúa el desequilibrio del comercio, lo que refuerza el proceso de devaluación. Esto último, a su vez, introduce una presión para que aumenten los precios internos en el país cuya moneda se devalúa, presión que generalmente tiende a acentuar también las expectativas acerca de las futuras modificaciones cambiarias en la misma dirección original.^{25/}

Para detener e invertir este proceso es preciso utilizar otras políticas económicas, en particular la monetaria y las tasas de interés. Sin embargo, la amplitud del mercado monetario y de crédito, y la rapidez con que pueden realizarse las transacciones entre monedas, hace más difícil evaluar el grado de estrictez o liberalidad de la política monetaria por la vía de observar la tasa de crecimiento de algún agregado monetario.

^{25/} Al ir aumentando la experiencia con sistemas cambiarios flotantes, las expectativas podrían dejar de desempeñar el papel desestabilizador que parecen tener en la actualidad. Una mejor comprensión del funcionamiento y consecuencias económicas de la flotación debería hacer más "racionales" las expectativas.

Por ejemplo, si el proceso de variación de las paridades cambiarias acarreará el deseo de reducir la importancia de una moneda nacional en la cartera de los tenedores de monedas, esto equivaldría a un desplazamiento hacia atrás de la demanda de dicha moneda, de tal manera que una reducción en la tasa de crecimiento de su oferta podría no ser suficiente para lograr los efectos deseados. La tendencia a reducir la importancia de estas monedas en las carteras de sus tenedores puede hacer, en realidad, que las políticas monetarias sean impotentes, si se manejan dentro de márgenes limitados, para detener e invertir la tendencia a la devaluación.

Para lograr esto último se requerirá en general una elevación de las tasas de interés medidas en la moneda del país que devalúa, suficiente como para convencer a los tenedores de monedas de que ya no vale la pena continuar cambiando la cartera. Para ello, la tasa de interés interna tendrá que ser tal que, incluyendo una cierta expectativa de devaluación, logre inducir movimientos de capitales en la dirección apropiada, o inhibirlos en las direcciones no deseadas.

Producir este efecto puede requerir variaciones bastante más pronunciadas en las tasas internas de interés y en las tasas de variación de la oferta monetaria que las que se han registrado hasta ahora. En alguna medida estas variaciones pueden ser amortiguadas mediante intervención directa de las autoridades monetarias en los mercados cambiarios. Sin embargo, las magnitudes involucradas hacen más difícil pensar que la intervención directa logre, por sí sola, moderar apreciablemente los movimientos cambiarios. Cabe esperar entonces que los mercados financieros estén sometidos en el futuro a fluctuaciones mayores que hasta ahora, ya sea porque varíen los tipos de cambio, o porque tengan que hacerlo las tasas de interés.

Estas mayores fluctuaciones podrían ser aminoradas mediante una coordinación más estrecha de las políticas económicas de los países industriales. En la medida en que tales políticas conduzcan a tasas de inflación reducidas y similares entre los diversos países, los mercados cambiarios y financieros verán reducirse el ámbito de las fluctuaciones necesarias para alcanzar equilibrio.

/Para lograr

Para lograr tal coordinación es preciso hacer más simétrico el proceso de ajuste de los desequilibrios de pagos externos, con lo cual se minimizará el costo, en términos de crecimiento, para lograr tal ajuste. En efecto, si la mayor parte o todo el peso del ajuste recayera sobre los países con déficit, como sucede en la actualidad, el sistema monetario internacional contendría un sesgo deflacionario, ya que el sistema se ajustaría fundamentalmente sobre la base de políticas restrictivas de los países deficitarios. En cambio, en la medida que el proceso de ajuste se haga más simétrico, tal proceso contendrá además de ciertas políticas restrictivas en los países deficitarios, medidas de carácter expansivo en los países superavitarios.

Al mismo tiempo, la coordinación internacional de políticas económicas contribuiría a garantizar un proceso más ordenado y sistemático de expansión de la liquidez internacional. Tal coordinación ayudaría a limitar el déficit de balance de pagos, medido por la liquidez de los países con moneda de reserva, contribuyendo así a graduar el crecimiento de los mercados privados de divisas y abriendo paso a un incremento en la creación de derechos especiales de giro. El aumento de la importancia de estos últimos permitiría reducir y eventualmente eliminar las transferencias de recursos reales en favor de países de moneda de reserva.

A América Latina le interesa tanto la mayor simetría en el proceso de ajuste como la regulación en la expansión de liquidez internacional. En cuanto al proceso de ajuste, los países latinoamericanos tienen interés en que la economía mundial crezca a tasas elevadas, ya que sus propias tasas de crecimiento dependen de ello. Por otra parte, necesitan acumular liquidez internacional, y se benefician con los aumentos en la importancia de los derechos especiales de giro. Al mismo tiempo, la mayor estabilidad que se lograría en los mercados internacionales de dinero y crédito, mediante la coordinación internacional de políticas económicas, facilitaría un proceso de financiamiento regular y sin sobresaltos.

3. Las políticas de apertura al exterior

En este marco general, varios países de América Latina han ido abriendo cada vez más sus economías a los movimientos de bienes y de capitales, aunque en distinto grado. Esta apertura, que produce efectos favorables en la asignación de recursos cuando se parte de niveles de protección excesivos, enfrenta a veces ciertas dificultades. Típicamente, un movimiento de apertura de la economía tenderá al comienzo a incrementar el déficit en cuenta corriente del balance de pagos, ya que las importaciones tienden a reaccionar con mayor rapidez que las exportaciones. Sin embargo, como la apertura de la economía es un elemento considerado favorable por la banca privada internacional al juzgar la solvencia de un país, tal apertura va normalmente acompañada de afluencia de capitales al país. Esta afluencia de capitales, que toma generalmente la forma de préstamos externos, permite financiar o más que financiar, el déficit de la cuenta corriente, con lo cual la apertura al exterior generalmente desemboca en saldos favorables en el balance de pagos en su conjunto (cuando el plazo de los préstamos obtenidos es de más de un año).

Los procesos de apertura de la economía van acompañados generalmente de reformas fiscales y otras que contribuyen a generar importantes cambios de precios relativos en la economía. Pero aun sin estas medidas complementarias, tienden a producir tales cambios, mayores mientras mayor haya sido la protección inicial.

Por su parte, los cambios en los precios relativos indican una reasignación de recursos apreciablemente mayor que la normal. Dicha reasignación requiere financiamiento adicional, lo que eleva la demanda de crédito interno y las tasas internas de interés. En la medida en que se libere el movimiento de bienes, pero no el movimiento de capitales, las tasas de interés internas pueden subir marcadamente en el proceso, a menos que se adopten medidas para incrementar la oferta de crédito interno. Estas medidas son, en muchos casos, difíciles de aplicar, sobre todo si el país enfrenta un proceso inflacionario. Cabe recordar que a menudo las experiencias de apertura de la economía van de la mano con la eliminación de las limitaciones a la variación de las tasas de interés internas. A su vez, las altas tasas de interés internas estimulan la afluencia de capitales, en la medida en que pueda realizarse, y tiende a provocar un efecto redistributivo de riqueza en favor de quienes tienen acceso

al limitado financiamiento externo más barato. Por lo demás, la entrada neta de capitales externos puede ser causa importante de la **expansión** de los medios de pago, lo que suele introducir complicaciones adicionales en la política monetaria.

En la medida en que se libera el movimiento de capitales, el aumento de la demanda interna de crédito se reflejará no sólo en la tasa de interés, sino también en un proceso rápido de endeudamiento exterior acumulado en pocos años o aun meses, a plazos normalmente más cortos que los tradicionales y a tipos de interés comerciales.

Si las exportaciones pudieran luego crecer y diversificarse con rapidez, proceso que debería ir acompañado de una relativa y paulatina liberación de importaciones, el aumento del endeudamiento exterior no presentaría peligros exagerados. Sin embargo, ocurre que el propio endeudamiento externo tiende a provocar algún grado de sobrevaluación de la moneda del país que morigera el estímulo exportador. Sólo un cuidadoso manejo de las tasas de interés y de la política monetaria interna, así como de la política cambiaria y las reservas internacionales, permitirá evitar problemas futuros.

En el caso de las reservas internacionales, el proceso de endeudamiento acelerado las acrecienta y es precisamente tal acrecentamiento el que genera alguna sobrevaluación monetaria. Esto ocurre porque las autoridades consideran que el rápido aumento de las reservas que se produce es innecesario, al menos con tal velocidad, y tratan de limitarlo aceptando un grado de sobrevaluación de su moneda. En realidad, el aumento de las reservas que se produce en circunstancias como las descritas debe evaluarse tomando en cuenta el hecho mismo de que se debe a ingresos de capitales de corto plazo, lo que obliga a mantener reservas más altas con el fin de enfrentar una posible reversión de tales ingresos.

Cuando los mercados internacionales son fluctuantes en tasas de interés o tipos de cambio o ambos, las probabilidades de reversibilidad de los movimientos de capitales se incrementan.

Por lo demás, el aumento de la deuda externa con acreedores privados ha generado en éstos alguna preocupación por la composición de su cartera de activos por países: el "riesgo soberano". Esta preocupación se ha reflejado

/en algunos

en algunos casos en acciones de tipo oficial en los países acreedores para aplicar ciertos criterios de riesgo. En general, los procedimientos utilizados para este propósito no son los más apropiados, ya que se basan en algunos indicadores parciales de carácter estático, que no reflejan las perspectivas futuras.

Desde este punto de vista, el aumento de los recursos del Fondo Monetario Internacional, así como una revisión apropiada de sus criterios de condicionalidad, serían una contribución importante para dar mayor estabilidad al mercado. El reciente acuerdo de aumentar las cuotas de los países en el FMI en un 50% es un paso positivo en la dirección necesaria, si bien de magnitud aún insuficiente.

Por otra parte, la estabilidad de los mercados privados de financiamiento requiere de un mejoramiento en el proceso de ajuste internacional y en la creación de liquidez. Ambos efectos podrían lograrse mediante una mayor coordinación de las políticas económicas de los países industriales, unida a una supervigilancia adecuada por el FMI al incremento de los recursos de esta institución.

4. El financiamiento externo en América Latina

Como se ha señalado, el déficit en cuenta corriente de los países de América Latina no exportadores de petróleo, se ha cubierto fundamentalmente recurriendo a créditos del sistema bancario comercial privado en el exterior. Una proporción creciente de dichos créditos se obtiene sin garantía oficial y no se registra en las estadísticas detalladas sobre deuda garantizada que elaboran algunas instituciones internacionales, particularmente el Banco Mundial.

Las informaciones sobre deuda externa con garantía oficial muestran que dicha deuda alcanzaba en 1977 a un total de 146 000 millones de dólares para 75 países no exportadores de petróleo, cifra que quintuplicaba casi la de 1967. Para los países no exportadores de petróleo de América Latina, la deuda externa con garantía oficial a fines de 1977 llegaba a casi 60 000 millones de dólares, monto superior al de 1967. (Véase el cuadro 14.)

Cuadro 14

PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO (PEDNEP): DEUDA
EXTERNA CON GARANTIA OFICIAL a/

(Miles de millones de dólares)

	1967	1970	1973	1974	1975	1976	1977 <u>b/</u>
75 países en desarrollo no exportadores de petróleo	30	44	67	82	100	123	146
Países en desarrollo más avanzados del Mediterráneo <u>c/</u>	5	6	9	10	12	14	16
<u>Subtotal</u> (PEDNEP)	<u>25</u>	<u>38</u>	<u>58</u>	<u>72</u>	<u>88</u>	<u>109</u>	<u>130</u>
<u>América Latina</u> (PALNEP)	10	15	24	32	38	49	59
Otros	15	23	34	40	50	60	71

Fuentes Banco Mundial, World Debt Tables, 1977, y estimaciones en base a información parcial del FMI y el Banco Mundial.

a/ Se refiere a la deuda efectivamente desembolsada a mediano y largo plazo pendiente a fines de año.

b/ Estimado sobre la base de información del FMI, la OCDE y el Banco Mundial.

c/ Incluye Chipre, España, Grecia, Malta, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

/Estas cifras

Estas cifras excluyen la deuda no garantizada de los mismos países. El cuadro 15 presenta una estimación de la deuda global de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, incluyendo tanto la deuda con garantía oficial como aquella no garantizada. El total de la deuda global alcanzaba para el conjunto de estos países a más de 90 000 millones de dólares en 1977. Se estima que en 1978 esta cifra superó los 100 000 millones de dólares.

Como ya se ha mencionado, la composición de la deuda global ha cambiado rápidamente, con un fuerte incremento de los préstamos provenientes de fuentes privadas y la consiguiente disminución relativa de aquéllos de fuente oficial.

El rápido cambio en la composición del financiamiento externo lleva consigo un deterioro en las condiciones de dicho financiamiento, ya que en general, los préstamos de fuente oficial son a más largo plazo y a tasas de interés inferiores que aquellos de fuente privada. Es lo que ha sucedido con la deuda externa de los países latinoamericanos. Los cuadros 16, 17 y 18 ilustran esta situación.

La asistencia oficial para el desarrollo de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) se ha reducido desde un 0.44% del producto nacional bruto en el promedio anual de los años sesenta a un 0.31% en 1977, y probablemente continuará descendiendo.

Proyecciones de organismos internacionales indicaban que para los años 1976-1980 la asistencia oficial para el desarrollo otorgada por los países miembros del CAD tendería a bajar como proporción de su producto nacional bruto. Esto se ha cumplido, y aun más allá de lo esperado, ya que el límite proyectado fue de 0.33% en 1976-1980.

En los Estados Unidos, cuyo comportamiento incide con mayor fuerza en América Latina, el coeficiente de asistencia oficial para el desarrollo en el producto nacional bruto fue de 2.79% en 1949, cuando se inició el Plan Marshall, de 0.53% en 1960, de 0.31% en 1970 y de 0.22% en 1977. La proyección para 1980 es de 0.21%.

Por lo demás, el porcentaje de concesionalidad en los recursos financieros netos transferidos por los países miembros del CAD y organismos multilaterales a los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, muestra tendencia a decrecer.

Cuadro 15

LOS PAISES NO EXPORTADORES DE PETROLEO DE AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DEUDA GLOBAL

(Miles de millones de dólares)

	1974			1975			1976			1977		
	Deuda con garantía oficial	Deuda bancaria no garan- tizada	Deuda global a/	Deuda con garantía oficial	Deuda bancaria no garan- tizada	Deuda global a/	Deuda con garantía oficial	Deuda bancaria no garan- tizada	Deuda global a/	Deuda con garantía oficial	Deuda bancaria no garan- tizada	Deuda global a/
Argentina	3.05	2.42	5.54	2.09	3.10	5.50	4.25	2.22	7.00			9.0
Brasil	8.99	9.62	18.60	11.46	10.51	21.97	(14.00)	15.84	29.84			32.0
México	8.08	4.82	12.89	11.25	7.37	18.62	15.55	8.37	24.28			28.0
<u>Subtotal</u>	<u>20.12</u>	<u>16.86</u>	<u>37.03</u>	<u>24.80</u>	<u>20.98</u>	<u>46.09</u>	<u>33.80</u>	<u>26.43</u>	<u>61.12</u>	<u>41.0</u>	<u>28.0</u>	<u>69.0</u>
Chile	3.73	0.55	4.47	3.68	0.46	4.54	3.53	0.81	4.80			5.0
Colombia	2.09	1.34	3.43	2.35	1.39	3.74	2.45	1.42	3.87			4.0
Perú	2.07	0.92	3.00	2.66	1.19	3.86	3.38	1.25	4.81			6.0
Uruguay	0.52	0.08	0.68	0.62	0.09	0.82	0.69	0.05	0.89			1.0
<u>Subtotal</u>	<u>8.41</u>	<u>2.89</u>	<u>11.58</u>	<u>9.31</u>	<u>3.13</u>	<u>12.96</u>	<u>10.05</u>	<u>3.53</u>	<u>14.37</u>	<u>12.0</u>	<u>4.0</u>	<u>16.0</u>
Demás países b/	2.98	0.01	3.11	3.94	0.39	4.43	4.89	0.69	5.79	6.0	-	6.0
<u>Total</u>	<u>31.51</u>	<u>19.76</u>	<u>51.72</u>	<u>38.05</u>	<u>24.50</u>	<u>63.48</u>	<u>48.74</u>	<u>30.65</u>	<u>81.28</u>	<u>59.0</u>	<u>32.0</u>	<u>91.0</u>

Fuentes: Banco Mundial, World Debt Tables, septiembre de 1977, suplementos de julio, septiembre, octubre y noviembre de 1977; BIS, Annual Report y Press Review de junio de 1977 y diciembre de 1978, FMI, International Financial Statistics, enero de 1978, y estimaciones de la CEPAL.

Nota: Todas las cifras se refieren a la deuda efectivamente desembolsada a fines de cada año. La deuda con garantía oficial incluye solamente aquella a mediano y largo plazo. La deuda bancaria no garantizada es la sin garantía oficial contratada con los bancos comerciales del exterior que operan en los siguientes países: Bélgica, Luxemburgo, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Holanda, Suecia, Reino Unido, Canadá, Japón, Estados Unidos y Suiza, y las sucursales de los bancos de los Estados Unidos en el Caribe y el Medio Oriente. Estas cifras probablemente están subestimadas ya que solamente incluyen información parcial de las operaciones de los centros financieros extranacionales. Además de la subestimación antes mencionada, en las estimaciones de la deuda global no están incluidas las deudas de proveedores sin garantía oficial.

a/ Incluye la deuda con el FMI.

b/ En el caso de Panamá, por ser un centro financiero internacional, no fue posible estimar la deuda no garantizada.

Cuadro 16

PAISES MIEMBROS DEL COMITE DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO: CORRIENTES
FINANCIERAS NETAS TRANSFERIDAS A LOS PAISES EN DESARROLLO

(Desembolsos netos)

	Promedio anual 1961-1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
a) Miles de millones de dólares								
Total de las corrientes financieras netas	11.0	17.8	19.7	24.6	28.0	40.4	40.5	43.7
Ayuda oficial para el desarrollo	6.0	7.7	8.5	9.4	11.3	13.6	13.7	14.8
Desembolsos privados <u>a/</u>	4.2	8.0	9.6	12.8	14.5	23.6	23.7	25.9
Otras corrientes oficiales	0.8	1.3	1.5	2.5	2.2	3.0	3.3	3.0
b) Porcentaje del producto nacional bruto								
<u>Total</u>	0.77	0.80	0.77	0.79	0.81	1.05	0.97	0.92
Ayuda oficial para el desarrollo	0.44	0.35	0.33	0.30	0.33	0.35	0.33	0.31

Fuente: OCDE, Development Co-operation, 1977 Review, noviembre de 1977, p. 164; FMI, Survey, 3 de julio de 1978, p. 200.

a/ Incluye donaciones privadas.

Cuadro 17

PAISES MIEMBROS DEL CAD Y ORGANISMOS MULTILATERALES^{a/}: DISTRIBUCION GEOGRAFICA
DE LAS CORRIENTES FINANCIERAS NETAS TRANSFERIDAS A CIERTOS PAISES
EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO (PEDNEP)

(Miles de millones de dólares)

	1972			1976		
	Corriente total (a)	Corriente concesional (b)	Porcentaje de (b) sobre el total	Corriente total (a)	Corriente concesional (b)	Porcentaje de (a) sobre el total
PALNEP <u>b/</u>	4.18	0.75	18	6.70	0.90	14
Africa <u>c/</u>	2.78	1.73	62	8.87	4.14	46
Asia <u>d/</u>	4.29	2.62	61	6.21	3.62	58
Oceanía	0.54	0.38	70	0.67	0.57	85
Europa <u>e/</u>	1.83	0.37	20	2.30	0.42	18

Fuente: OCDE, Development Co-operation, 1977 Review.

a/ Los organismos multilaterales cuyas corrientes son en parte o totalmente no concesionales (elemento concesional inferior al 25%) no están incluidas.

b/ Los montos no especificados de América del Sur y América en general, se incluyeron como pertenecientes a los PALNEP.

c/ Excluye Gabón, Nigeria y Argelia.

d/ Asia excluye Medio Oriente e Indonesia.

e/ Incluye España, Chipre, Gibraltar, Grecia, Israel, Malta, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

Cuadro 18

CONDICIONES MEDIAS DE LOS COMPROMISOS DE PRESTAMOS CON GARANTIA
OFICIAL Y FACTOR CONCESIONAL DE LOS PRESTAMOS POR REGION

Región	Año	Compromisos de préstamos		Inte- reses (porcen- taje)	Factor concesional de prés- tamos (porcen- taje)
		Venci- miento (años)	Período de gracia (años)		
América Latina	1969	14.0	3.6	6.7	18
	1975	10.5	3.1	7.7	10
	1976	10.4	3.1	7.5	11
Países del Mediterráneo	1969	16.0	3.8	5.6	25
	1975	15.8	6.2	7.6	15
	1976	15.1	5.3	7.0	17
Africa del sur del Sahara	1969	24.2	6.5	4.0	42
	1975	21.3	5.4	5.5	32
	1976	19.6	5.1	5.4	31
Asia oriental y el Pacífico	1969	19.4	5.3	5.5	29
	1975	13.2	3.8	8.0	11
	1976	14.0	4.5	7.8	12
Norte de Africa y Medio Oriente	1969	13.0	2.8	5.5	22
	1975	15.5	5.6	6.1	23
	1976	14.8	4.5	6.6	20
Asia del sur	1969	30.5	7.4	2.8	55
	1975	31.9	8.1	2.5	59
	1976	29.2	7.7	3.2	52

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual, 1978, p. 131.

/En 1976,

En 1976, el factor concesional en los préstamos con garantía oficial a América Latina fue más bajo que en los créditos a cualquiera otra región del mundo.

El marcado cambio en las fuentes de créditos para los países latinoamericanos producido en los últimos diez años ha afectado también considerablemente los plazos de la deuda. Como se dijo antes, los créditos de fuente oficial tienden a ser a plazo más largo y, en ciertos casos extremos, las amortizaciones se han renegociado. En cambio, desde 1975, los créditos de fuente privada han sido en general a plazo más corto (uno a siete años) y hasta fines de 1977 sólo muy excepcionalmente habían superado los siete años. (Véase el cuadro 19.)

Aun si se hubiese mantenido constante el nivel de la deuda, los pagos anuales por amortizaciones, que aumentan en relación inversa al plazo medio de la deuda, y también por intereses, habrían crecido debido al cambio en la composición de sus fuentes.

Normalmente, como también se señaló antes, los plazos para la deuda privada sin garantía oficial son más cortos que aquellos para la deuda oficialmente garantizada. El rápido aumento de la primera tiene que haber producido un deterioro en el plazo medio de la deuda, pero aun dentro de la deuda garantizada ha crecido más aquella proveniente de fuentes privadas, que es generalmente un plazo más corto que aquel proveniente de fuentes oficiales. Por esta doble razón, si bien no existen datos confiables sobre el plazo medio de la deuda, todo parece apuntar claramente a un deterioro.

El cuadro 18 muestra como el plazo medio de los compromisos de préstamos con garantía oficial de América Latina se había reducido de 14 años en 1969 a 10.4 en 1976. La reducción aparecería aún mayor si se tomara en cuenta la deuda global y no sólo aquella con garantía oficial. Por lo demás, el mismo cuadro muestra que el plazo medio de la deuda de América Latina es el más bajo de todas las regiones consideradas.

Cuadro 19

CREDITOS BANCARIOS EN EUROMONEDAS ANUNCIADOS POR VENCIMIENTO

(Porcentajes)

	1974	1975	1976	1977	1978 (2º tri mestre)
<u>Países industriales</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
De 1 a 3 años	3.2	8.0	5.5	1.2	3.1
De 3 a 5 años	11.6	36.7	27.5	10.6	5.3
De 5 a 7 años	30.6	39.0	54.1	63.0	11.0
Sobre 7 años	50.7	8.1	4.4	19.0	75.8
Plazo desconocido	3.9	8.1	8.5	6.2	4.7
<u>Países en desarrollo</u>					
De 1 a 3 años	1.9	5.7	2.3	3.9	2.6
De 3 a 5 años	13.6	62.9	53.6	19.5	3.8
De 5 a 7 años	18.5	24.1	30.6	63.8	25.9
Sobre 7 años	62.5	5.0	4.7	8.6	65.3
Plazo desconocido	3.6	2.2	8.9	4.2	2.4

Fuente: Banco Mundial, Borrowing in International Capital Markets, diciembre de 1977, pp. 94 y 95, y septiembre de 1978, pp. 133 a 134.

Las condiciones de liquidez en los mercados de euromonedas en la primera parte de 1978 han facilitado el acceso a créditos de más largo plazo. De todos modos, los créditos bancarios en euromonedas anunciados con más de siete años de plazo para los países en desarrollo representaban un porcentaje del total de dichos créditos anunciados por dichos países inferior al porcentaje equivalente de países industriales. (Véase nuevamente el cuadro 19.)

Parece claro que la disponibilidad de préstamos a mayor plazo en los mercados de euromonedas dependería esencialmente del grado de liquidez de dichos mercados, es decir, de las circunstancias que enfrentara el prestamista y no de aquellas que enfrentara el prestatario. Podría ocurrir que mientras más necesitara un país prestatario extender los plazos de su deuda, más difícil le fuese hacerlo, ya que el mercado tomaría como un indicador negativo la mala estructura de la deuda.

Tal vez una manera de facilitar el cambio en la estructura de tales plazos sea la de acrecentar las emisiones de bonos de los países latinoamericanos en el exterior. Sólo unos pocos países de América Latina han hecho uso de las emisiones de bonos en un grado importante. México, Brasil y Venezuela ya están establecidos como emisores de ellos, pero el resto de los países latinoamericanos o bien no ha recurrido a esta forma de financiamiento, o lo ha hecho en magnitudes insignificantes.

Los países proveedores de capital han establecido limitaciones de acceso a sus mercados según sus necesidades de política interna. Tales limitaciones, unidas al hecho de que los inversionistas en bonos no son, en general, intermediarios financieros con conocimiento directo o con contactos estrechos con los países emisores, dificultan la penetración de estos mercados.^{26/}

Si a este cuadro general se agregan las tendencias proteccionistas que se observan en los principales mercados del mundo y que se examinaron en el capítulo II, se hace aún más necesario que en el proceso de apertura al exterior se tome en cuenta que el creciente endeudamiento externo que a menudo el mismo lleva implícito, sólo puede enfrentarse con éxito a mediano plazo mediante una rápida expansión de las exportaciones.

^{26/} Sobre este tema véase el trabajo del Comité Ministerial Mixto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo (Comité para el Desarrollo), Seminar on Access to Capital Markets (París, 11 a 13 de octubre de 1978).

5. Conclusiones

La magnitud de los desequilibrios internacionales, así como el proceso de apertura al exterior en que se hallan empeñados varios de los países de América Latina, han acrecentado sus necesidades de financiamiento externo.

El crecimiento de la deuda externa de América Latina ha permitido a la región desempeñar un papel equilibrador en las relaciones económicas internacionales. En un período en el que la economía mundial ha mostrado marcada debilidad, las tasas de crecimiento económico de América Latina han sido relativamente sostenidas, si bien con un sacrificio de cierta magnitud impuesto por el desequilibrio externo. Estas tasas de crecimiento han sido posibles gracias a que una parte importante del desequilibrio exterior se ha financiado. Si ello no hubiese ocurrido, la región se habría visto obligada a aplicar medidas de ajuste externo mucho más drásticas reduciendo su demanda sobre el resto del mundo y contribuyendo, por tanto, a acentuar la situación de relativa debilidad y en ciertos momentos de caída en el nivel de la actividad económica mundial. En este último caso, el descenso en el ritmo de crecimiento de América Latina habría sido aún mayor.

Si bien recurriendo a los mercados privados de financiamiento los países latinoamericanos han podido desempeñar el papel equilibrador, señalado antes, en las relaciones económicas internacionales, las fluctuaciones cambiarias y de tasas de interés en el mundo no garantizan una expansión continuada de este mercado, de manera que el crecimiento de sus exportaciones se convierte en un elemento crucial de la estrategia económica latinoamericana. Tal crecimiento permitirá sostener tanto el creciente endeudamiento externo, como el ritmo de actividad de la economía mundial.

Ahora bien, para que se materialice el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas no bastan sólo las políticas internas de estos países. Se requiere además una economía mundial en expansión y una reducción persistente de las trabas arancelarias y no arancelarias a las importaciones que han establecido los países industrializados. De no darse algunas de estas condiciones, las tasas de crecimiento de América Latina pueden sufrir más de lo que lo han hecho en el pasado reciente, a menos que un gran incremento del

/comercio entre

comercio entre países en desarrollo pudiese llenar el vacío. Esto parece poco probable dadas las magnitudes envueltas; de modo que si el comercio mundial no recupera su dinamismo, si los países industriales mantienen o acrecientan sus tendencias proteccionistas actuales, podría ocurrir que América Latina se viese forzada a mirar nuevamente hacia adentro, tal como debió hacerlo durante la Segunda Guerra Mundial y el decenio posterior a ella.

Sin embargo, ahora América Latina seguramente tenderá a hacer más hincapié en el comercio intrarregional, y a evaluar cuidadosamente los costos y beneficios de corto, mediano y largo plazo, de los distintos cursos de acción en el campo de la protección externa.

Capítulo V

COOPERACION ECONOMICA REGIONAL

1. Factores de reciente gestación que inciden sobre la cooperación

La evaluación de la cooperación económica entre países de América Latina debe realizarse desde dos ángulos complementarios. Por una parte, debe considerarse lo ocurrido con la integración de hecho, es decir, la intensidad y la estructura del comercio intrazonal, y las modalidades de cooperación en torno a aspectos específicos que han aparecido o aumentado considerablemente en los últimos años. Por otra, debe examinarse lo sucedido con los procesos formales de integración de América Latina.

La complejidad de una evaluación equilibrada queda de manifiesto si se tiene en cuenta que en la integración de hecho ha habido un incremento importante del grado y variedad de las vinculaciones entre los países, mientras que en los procesos formales de integración han sido considerables los retrasos y problemas en la consecución de los objetivos fijados. Además, la cooperación realizada a través de acuerdos, acciones o proyectos específicos se concibe como complementaria de la efectuada a través de los procesos de integración multilaterales e institucionalizados que están en marcha; y es esa complementación lo que permite imprimir más dinamismo a la cooperación regional y lograr una distribución más amplia de sus beneficios.

Al efectuar esta evaluación también es preciso tener en cuenta la evolución reciente de la economía mundial y sus perspectivas a mediano plazo. La recesión económica mundial de 1975 ha marcado el inicio de un período de más lento crecimiento y ha reforzado las tendencias proteccionistas en los países desarrollados. Es de suponer entonces que las mayores dificultades para exportar hacia otras regiones que en consecuencia enfrentan los países latinoamericanos no son fenómenos transitorios, sino de más largo alcance, como se señala en otro capítulo de este estudio. Frente a tales problemas, el mercado regional es una importante fuente potencial de dinamismo que los países latinoamericanos pueden utilizar en los próximos años para lograr un ritmo de crecimiento más rápido y sostenido y una transformaci

/más activa

más activa de las estructuras de su producción. A pesar del escaso tiempo transcurrido desde que comenzaron a manifestarse estos problemas mundiales, y pese a la escasez de información, los elementos de juicio que se incluyen más adelante acerca de lo ocurrido en los últimos años en el comercio intrarregional parecen confirmar este papel potencial importante de la cooperación regional.

Por otro lado, las dificultades internacionales también han afectado en menor o mayor medida a los países de la región. Varios de ellos han enfrentado serios problemas de balance de pagos y han tenido que adoptar medidas de emergencia tendientes a restablecer el equilibrio externo. En algunos casos han restringido sus importaciones, lo cual ha afectado a las importaciones provenientes de la misma región. Sin embargo, han sido más los casos en que las medidas restrictivas no se han aplicado con la misma intensidad a las importaciones regionales que a las provenientes de fuera de la región, lo que ha permitido que las primeras mantuvieran una cierta preferencia.

Otro factor que puede afectar las potencialidades de la integración es la merma de los márgenes de preferencia arancelaria que últimamente se está dando, debido a que diversos países han adoptado políticas de liberación comercial. Todos los factores enunciados deben tenerse en cuenta al evaluar el avance reciente de la cooperación económica en la región y para conocer a cabalidad sus perspectivas en los próximos años.

2. La integración real. Evolución del comercio intrazonal

a) Volumen total del comercio intralatinoamericano

A pesar de los problemas con que han tropezado los procesos formales de integración, la vinculación real entre países latinoamericanos ha continuado aumentando vigorosamente, como lo muestran los altos ritmos de crecimiento del comercio intrazonal y el aumento de la proporción del mismo en el total. Entre 1960 y 1977 las exportaciones de países latinoamericanos 27/

27/ El total utilizado comprende 18 países latinoamericanos: 11 países de ALALC, cinco países del MCCA, Panamá y la República Dominicana.

a la región se elevaron a un ritmo medio de 42.7% anual (2.7 veces el ritmo de crecimiento de las exportaciones hacia afuera de la región) hasta alcanzar un valor total de 7 687 millones de dólares en el último de esos años.

La proporción de las exportaciones a la región dentro de las totales pasó de 8.0% en 1960 a 16.7% en 1977, alcanzando en este último año la proporción más alta de la historia. (Véanse el cuadro 20 y el gráfico 1.)

En 1977, las exportaciones hacia América Latina de nueve países de la región sobrepasaron el 20% de su exportación total, y en otros países representaron entre 10% y 20%.^{28/} El comercio hacia América Latina desde el Mercado Común Centroamericano (MCCA) llegó a su proporción más alta en 1974, disminuyendo con posterioridad debido principalmente al menor dinamismo relativo del intercambio dentro de la misma agrupación. Continuó una tendencia de vigoroso crecimiento en el intercambio dentro del Grupo Andino, y de crecimiento más moderado dentro de la ALALC.

El fuerte incremento del comercio intrarregional se puede atribuir principalmente a tres factores: i) el efecto de los procesos de integración en marcha en América Latina; ii) las políticas de promoción de exportaciones aplicadas por países latinoamericanos, y iii) las nuevas modalidades de cooperación entre pares o grupos de países, alentados por el mayor conocimiento recíproco que han ido adquiriendo empresarios y gobiernos de distintos países latinoamericanos.

Junto con la industrialización de los países se han ido configurando mayores posibilidades de complementación entre sus economías, lo que ha sostenido el rápido aumento del comercio intrarregional.

El aumento de las exportaciones intralatinoamericanas reviste particular significación si se tiene en cuenta la pérdida sistemática de gravitación relativa que ha experimentado América Latina en el comercio mundial, y las dificultades por las que atraviesa la economía internacional. Entre 1960 y 1977 la participación de América Latina en las exportaciones mundiales se

^{28/} En el primer grupo figuran Argentina (25.3%), Ecuador (34.1%), El Salvador (22.9%), Nicaragua (24.1%), Paraguay (27.2%) y Uruguay (34.3%). En el segundo, Brasil (12.8%), Colombia (16.6%), Guatemala (19.8%), Honduras (12.2%), México (13.8%), Panamá (16.3%) y Perú (17.3%).

Cuadro 20

AMERICA LATINA^{a/}: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES POR DESTINO, 1960-1977

(Porcentajes)

	1960	1965	1970	1974	1975	1976	1977 ^{b/}
<u>Participación de las exportaciones de América Latina en las exportaciones mundiales</u>							
América Latina <u>a/</u>	6.2	6.3	4.9	4.7	4.2	4.2	4.5
<u>Exportaciones intralatioamericanas como porcentaje del total de las exportaciones</u>							
América Latina <u>a/</u>	8.0	10.3	12.6	14.7	16.4	16.2	16.7
Argentina	15.8	16.7	20.8	24.2	25.8	26.9	25.4
Brasil	7.0	12.7	11.3	12.3	14.4	12.7	12.8
México	2.9	6.0	8.8	12.9	13.0	14.0	13.8
MCCA	8.2	18.0	28.0	29.4	28.2	24.5	21.8
Resto América Latina <u>c/</u>	6.2	10.5	14.6	18.7	20.7	19.2	20.5
Grupo Andino <u>d/</u>	7.6	7.6	8.4	11.7	14.0	13.3	13.9
Grupo Andino <u>d/</u> y Chile	7.6	7.7	9.2	12.4	15.1	15.1	16.1

Fuente: Estadísticas de comercio exterior, FMI, Direction of Trade.

Nota: Las diferencias que se pueden observar en este cuadro con otros de capítulos anteriores se debe a que en éste se ha considerado una definición más restringida de la región, al incluir principalmente a países que participan en procesos de integración.

a/ Incluye dieciocho países: once países de la ALALC, cinco países del MCCA, Panamá y la República Dominicana.

b/ Cifras provisionales.

c/ Incluye nueve países: cuatro países del Grupo Andino (se excluye Venezuela), Paraguay, Uruguay, Panamá y la República Dominicana.

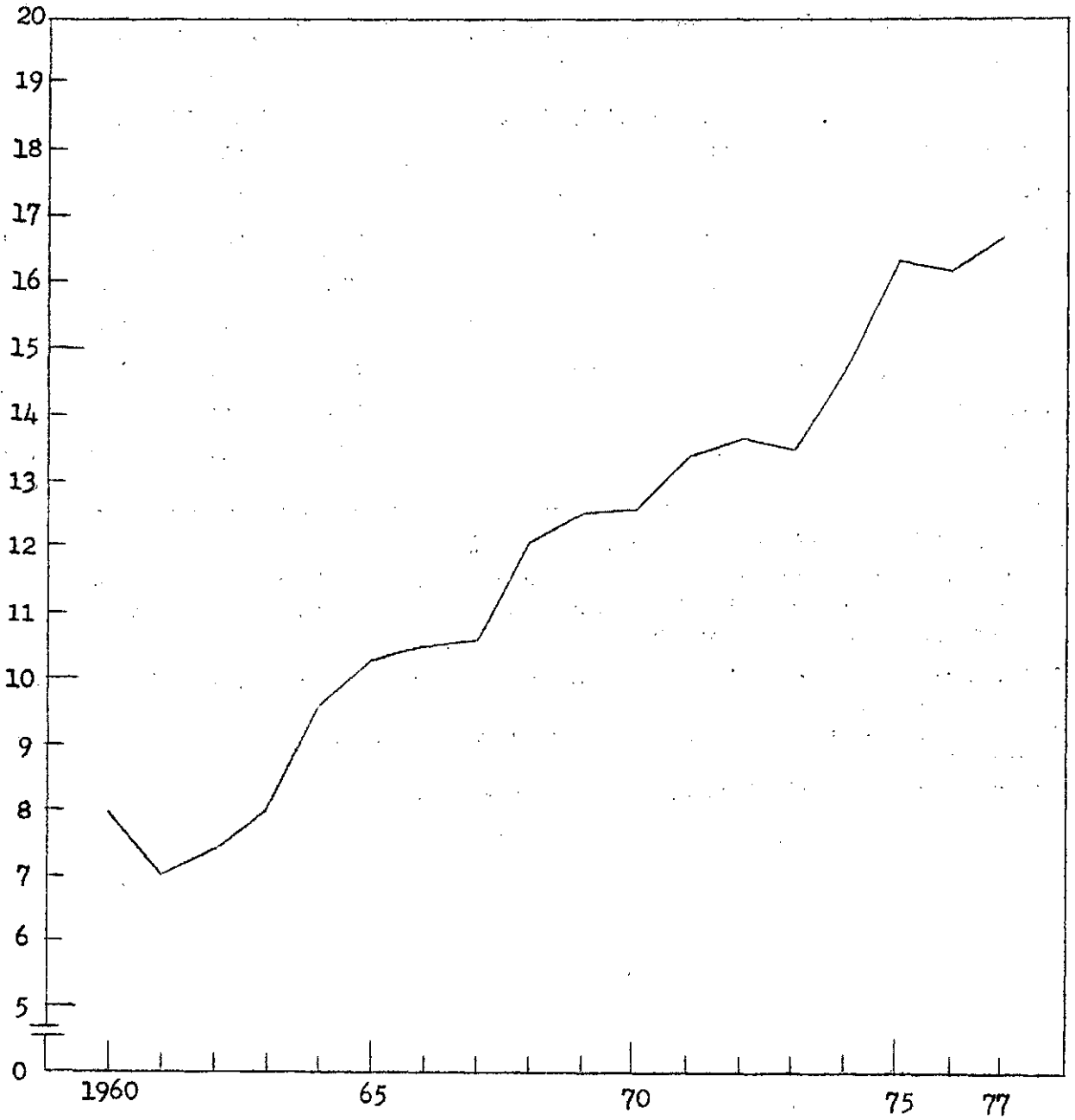
d/ Incluye cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

/Gráfico 1

Gráfico 1

PAISES LATINOAMERICANOS : EXPORTACIONES A LA REGION, COMO
PROPORCION DE SUS EXPORTACIONES TOTALES

(Porcentajes)



/redujo de

redujo de 6.2% a 4.5%. (Véase nuevamente el cuadro 20.) El aumento en el total de la proporción de exportaciones hacia América Latina fue particularmente marcado en 1975, año en que se pusieron de manifiesto las consecuencias de la crisis mundial, y posteriormente se mantuvo en valores altos, con ligera tendencia a elevarse. Es decir, que en una época de recesión económica generalizada el mercado latinoamericano desempeñó un papel importante al mantener un ritmo de crecimiento más rápido; y aunque la tasa de incremento de las exportaciones hacia América Latina también se redujo en términos reales, su disminución fue menor que la de las exportaciones hacia fuera de la región. Entre los países que aprovecharon más intensamente el mercado regional para amortiguar las dificultades externas hay que mencionar a Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Costa Rica. En 1975 la exportación intrarregional de estos países se desarrolló en forma sensiblemente más favorable que la extrarregional. Lo mismo ocurrió, en menor medida, con la exportación intrarregional de todos los otros países de la región, con la sola excepción de tres de ellos.

b) Estructura del comercio intrarregional

El comercio intrarregional reviste también importancia por su estructura. Las manufacturas 29/ tienen un peso claramente mayor en las exportaciones a la región que en las ventas fuera de América Latina. En un grupo de países 30/ de la ALALC, para los que se cuenta con información actualizada, en 1976 las manufacturas constituyeron 53.1% de las ventas a la región, y 23.1% de las ventas fuera de la región. (Véase el cuadro 21.) Esto sucedió en países de distinto tamaño: así, por ejemplo, las manufacturas sobrepasaron el 45% de las exportaciones totales a la región en Argentina (52.1%), Brasil (57.6%), Colombia (65.3%) y Uruguay (48.1%). Estas proporciones son sensiblemente más altas que en las exportaciones hacia fuera de la región.

29/ Manufacturas según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU); no se incluye petróleo parcialmente refinado, productos derivados del petróleo, ni metales no ferrosos.

30/ Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

Cuadro 21

UN GRUPO DE PAISES DE LA ALALCA^{a/}: PARTICIPACION DE LAS MANUFACTURAS^{b/} EN
LAS VENTAS A LA REGION Y FUERA DE LA REGION

(Porcentajes)

	Exportaciones a la región			Exportaciones al resto del mundo		
	Manufac- turado	No manu- facturado	Total	Manufac- turado	No manu- facturado	Total
1961	29.2	70.8	100.0	7.7	92.3	100.0
1965	30.5	69.5	100.0	7.4	92.6	100.0
1970	44.4	55.6	100.0	13.3	86.7	100.0
1974	60.9	39.1	100.0	23.2	76.8	100.0
1975	58.4	41.6	100.0	22.4	77.6	100.0
1976	53.1	46.9	100.0	23.1	76.9	100.0

Fuente: ALALC, estadísticas de comercio exterior.

a/ Comprende los siguientes países, para los cuales se cuenta con información: Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

b/ Manufacturas según CIIU; no se incluye petróleo parcialmente refinado y productos derivados del petróleo, ni metales no ferrosos.

A su vez, dentro de las manufacturas, las de mayor valor agregado industrial y de tecnología más avanzada representan una proporción mayor en las ventas a América Latina que en aquéllas al resto del mundo. También en este mismo grupo de países de la ALALC, en 1976 las industrias de bienes intermedios y metalmecánicos generaron 77.3% de las exportaciones de manufacturas hacia la región, mientras que sólo originaron 39.6% de aquéllas hacia el resto del mundo; en cambio, en 1961 ambas proporciones habían sido más parecidas entre sí: 32.9% y 30.3% hacia la región y al resto del mundo, respectivamente. (Véase el cuadro 22.)

Respecto a las manufacturas tradicionales, en los seis países de la ALALC mencionados últimamente éstas representan un porcentaje pequeño del total de ventas de manufacturas a la región (18.9% en 1976), en tanto que en 1961 constituían una proporción muy alta (64.6%). Este cambio, que se ha producido en forma persistente, no significa que el volumen de las primeras haya decrecido, sino que las exportaciones de bienes intermedios y metalmecánicos han crecido más. (Véase nuevamente el cuadro 22.)

Esta distinta composición de las ventas de manufacturas hacia la región y hacia afuera, que se observa también individualmente en los países grandes, medianos y pequeños, constituye un importante apoyo al esfuerzo de desarrollo y diversificación de la industria y de las exportaciones manufactureras. Así, en 1976 las industrias metalmecánicas e intermedias, en la Argentina dieron origen a 76.1% de sus exportaciones de manufacturas a la ALALC, mientras que sólo significaron 40.4% de sus exportaciones hacia el resto del mundo. Brasil, por su parte, en el mismo año mostró, para las mismas industrias y destinos, porcentajes de 80.2% y 42.1%, respectivamente.

Visto desde otro ángulo, el mercado regional absorbe una proporción alta del total de las exportaciones de industrias metalmecánicas y de bienes intermedios. En 1976, de las exportaciones totales de estos bienes realizados por los cinco países de la ALALC mencionados anteriormente, 45.6% se destinó a la zona. (Véase el cuadro 23.)

Cuadro 22

GRUPO DE PAISES DE LA ALALC^{a/} ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE
MANUFACTURAS^{b/} SEGUN EL MERCADO DE DESTINO

(Porcentajes)

	1961	1965	1970	1974	1975	1976
1. Al mercado de la ALALC						
Productos de la industria metal- mecánica y de las de bienes intermedios	32.9	63.3	70.6	77.2	77.4	77.3
Productos de las industrias tradicionalas	64.6	30.9	24.0	19.0	18.1	18.9
2. Al resto del mundo						
Productos de la industria metal- mecánica y de las de bienes intermedios	30.3	30.8	31.1	37.1	42.0	39.6
Productos de las industrias tradicionalas	69.2	67.3	65.9	59.3	54.5	57.6
3. Exportación de manufacturas como proporción de las exportaciones totales						
Al mercado de la ALALC ^{b/}	29.2	30.5	44.4	60.9	58.4	53.1
Al resto del mundo	7.7	7.4	13.3	23.2	22.4	23.1

Fuente: ALALC, estadísticas de comercio exterior.

Nota: La diferencia con el 100% en los datos parciales corresponde a productos manufacturados diversos.

a/ Comprende los siguientes países para los cuales se cuenta con información: Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

b/ Manufacturas según clasificación CIU. No se incluye petróleo parcialmente refinado y productos derivados del petróleo, ni metales no ferrosos.

Cuadro 23

GRUPO DE PAISES DE LA ALALC: IMPORTANCIA RELATIVA DEL MERCADO REGIONAL EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES INTERMEDIOS Y DE INDUSTRIAS METALMECANICAS A TODO DESTINO

(Porcentajes)

	1961	1965	1970	1974	1975	1976
<u>Grupo de seis países de la ALALC</u>	<u>26.1</u>	<u>55.8</u>	<u>53.9</u>	<u>50.3</u>	<u>50.0</u>	<u>45.6</u>
Argentina	28.9	43.4	55.9	65.9	56.4	60.0
Brasil	20.1	64.4	50.9	39.2	45.8	35.8
Colombia	31.2	49.2	57.0	56.3	54.4	58.5
Perú	46.3	34.6	56.0	67.5	49.8	70.5
Uruguay	66.7	63.6	86.5	43.1	90.6	87.9
Resto del mundo	73.9	44.2	46.1	49.7	50.0	54.4
<u>Mundo</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: ALALC, estadísticas de comercio exterior.

/Se puede

Se puede observar que existen diferencias apreciables en la evolución del destino que han dado estos países a sus exportaciones de tales bienes. Así, Brasil, luego de una fuerte orientación hacia el mercado regional (64.4%) en 1965, ha ido dirigiendo estas exportaciones manufactureras en forma creciente hacia mercados extrarregionales; sin embargo, todavía en 1976 América Latina representaba una parte muy importante de su mercado externo total.

Argentina, por el contrario, ha tendido a vincularse cada vez más con la región en la exportación de bienes intermedios y metalmecánicos; en 1976 colocó 60% de ellos en la región. En general, la orientación hacia el mercado regional tiende a ser más elevada cuando se trata de exportaciones incipientes de manufacturas de tecnología más avanzada.

La pérdida de importancia relativa del mercado regional en ciertas exportaciones de manufacturas al parecer está vinculada con un fenómeno que puede ser de mucho interés para los países que buscan incluir manufacturas más avanzadas entre sus bienes de exportación. Investigaciones preliminares indican que el mercado regional ha servido como campo de ensayo para muchas exportaciones nuevas, sobre todo para las que son más evolucionadas desde el punto de vista industrial y tecnológico. Según comprobaciones hechas en determinados sectores de industrias metalmecánicas, varios países de América Latina, incluidos los de mayor tamaño, comenzaron a realizar exportaciones de estos tipos de bienes predominantemente hacia otros países de América Latina. En esta forma, la totalidad o una proporción muy alta de estas primeras exportaciones se destinó al principio al mercado regional. Al cabo de unos pocos años, y una vez que los empresarios habían ganado suficiente experiencia, comenzaron a colocar una proporción creciente en mercados extrarregionales, con lo cual bajó la proporción destinada al mercado regional. Así, el mercado regional prestó apoyo en los primeros años al desarrollo de la producción y de la exportación, lo que permitió posteriormente conquistar otros mercados.

En el cuadro 24 se puede observar que, efectivamente, en varias exportaciones metalmecánicas de los países exportadores más grandes de la ALALC la proporción colocada en el mismo mercado regional ha tendido a bajar con el tiempo, especialmente a partir de 1965. Esta tendencia se distingue con

ALGUNOS PAISES DE LA ALALC: IMPORTANCIA DEL MERCADO REGIONAL PARA LAS EXPORTACIONES DE INDUSTRIAS MECANICAS

(Valor en millones de dólares y porcentajes)

	1961		1965		1970		1974		1975		1976	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Argentina												
Industrias metalmeccánicas	6.1	91.8	23.0	72.2	104.9	68.4	550.2	70.6	473.0	59.6	501.5	62.6
Maquinaria no eléctrica	1.6	87.5	10.0	63.0	48.2	66.8	188.1	74.0	214.8	63.6	182.9	68.5
Maquinaria eléctrica	1.9	94.7	2.7	88.9	8.7	88.5	47.2	79.4	37.8	79.9	37.0	78.6
Material de transporte	0.2	100.0	1.3	84.6	10.2	99.2	135.8	67.5	146.7	54.2	144.4	66.4
Otros	2.4	91.7	9.0	75.6	39.8	56.5	179.1	67.1	73.7	48.0	137.2	46.4
Brasil												
Industrias metalmeccánicas	14.5	55.2	67.1	78.5	205.2	55.6	847.0	45.1	1 141.1	48.5	1 213.6	38.0
Maquinaria no eléctrica	2.8	53.6	9.2	79.3	64.7	69.5	282.1	53.0	425.9	50.0	388.6	45.4
Maquinaria eléctrica	0.2	100.0	4.5	93.3	17.6	76.1	189.2	28.6	172.0	41.5	203.6	32.4
Material de transporte	8.1	50.6	7.3	87.7	14.6	34.9	176.0	55.1	298.6	47.8	330.2	41.8
Otros	3.4	64.7	46.1	75.5	108.3	47.0	199.7	40.9	244.6	51.6	291.2	27.8
Colombia												
Industrias metalmeccánicas	2.3	56.5	4.0	57.5	9.0	61.1	59.5	57.5	54.6	67.8	61.3	64.1
Maquinaria no eléctrica	0.7	71.4	1.3	53.8	3.7	64.9	19.6	58.7	18.4	84.2	24.0	70.8
Maquinaria eléctrica	0.8	62.5	0.3	66.7	0.9	55.6	6.7	76.1	6.8	70.6	6.1	86.9
Material de transporte	0.7	28.6	0.1	100.0	0.6	50.0	5.4	59.3	7.1	47.9	8.2	48.8
Otros	0.1	100.0	2.3	56.5	3.8	60.5	27.8	51.8	22.3	59.6	23.0	56.5
México												
Industrias metalmeccánicas	20.9	9.1	44.1	27.0	176.0	17.5	405.7	20.6	323.8	...	362.0	...
Maquinaria no eléctrica	5.5	18.2	8.8	30.7	49.6	36.1	123.0	30.7	184.5	...	199.0	...
Maquinaria eléctrica	1.0	10.0	2.2	54.5	54.0	5.7	44.9	14.0				
Material de transporte	3.2	3.1	1.9	15.8	24.2	6.2	132.4	7.8	85.4	...	90.0	...
Otros	11.2	6.3	31.2	24.7	48.2	17.2	105.4	16.0	53.9	...	73.0	...

Fuente: ALALC, estadísticas de comercio exterior. Manufacturas de industrias metalmeccánicas según la CIU.

mayor claridad al hacer un análisis por productos (por ejemplo, generadores de fuerza, máquinas para oficina, máquinas para trabajar metales, etc.). Las exportaciones de empresas transnacionales, sin embargo, no siempre acusan esta tendencia con la misma intensidad.

Este papel, que el mercado regional todavía parece estar cumpliendo para las exportaciones nuevas, industrial y tecnológicamente más complejas, es sumamente interesante como punto de apoyo para una política de diversificación de las exportaciones. Permite avanzar hacia la venta al exterior de bienes de demanda más dinámica, con efectos importantes para el desarrollo industrial y tecnológico interno.

Contrastando con la gran importancia del mercado regional en las exportaciones, nueve décimos de las importaciones latinoamericanas de manufacturas procede todavía de fuera de la región, y sólo un décimo de otros países de América Latina. Por ejemplo, en el año 1974, Argentina, Brasil y México importaron entre 20 y 50% de la maquinaria no eléctrica que necesitaban, pero en ninguno de ellos se satisfizo más del 1% de esta demanda con productos de la región. En la maquinaria eléctrica, estos tres países importaron aproximadamente 20% de su demanda, pero sólo entre el 1 y 2% de la misma fue abastecido desde América Latina. Para la maquinaria y equipo de transporte ninguno de los países citados obtuvo de la región más del 0.1% de su demanda total de unidades, partes y piezas. Mientras que la exportación en estos sectores depende fuertemente de ventas al mercado latinoamericano, el abastecimiento proviene en cambio, decisivamente, de fuera de la región, en la parte que no se produce nacionalmente. (Véase nuevamente el cuadro 24.)

Esta situación aparentemente paradójica es la consecuencia de dos deficiencias en sus estructuras económicas que los países de la región están superando sólo paulatinamente: por un lado, estas economías todavía exportan una proporción muy baja de su producción manufacturera, y por el otro, continúan todavía dependiendo de importaciones del mundo desarrollado para abastecerse de manufacturas de tecnología más avanzada. En este sentido se ha hablado de un "vacío de oferta" y se ha sostenido que la integración y la complementación mutua entre las economías latinoamericanas es un camino viable y eficaz para superar tales deficiencias estructurales.

c) Equilibrio entre países

La desigual captación de los beneficios de la integración por los distintos países ha sido uno de los factores que más han tendido a frenar el avance en este proceso, la adopción de nuevas decisiones y el cumplimiento de las adoptadas. Los países con mayor desarrollo industrial están en condiciones de exportar hacia la región en mayor medida que los menos desarrollados, lo que provoca un desequilibrio en los montos y la estructura del comercio regional. El problema se presenta entonces, básicamente, en la relación entre países de distinto tamaño y grado actual de desarrollo. Los instrumentos de carácter comercial, si bien son importantes, se han mostrado insuficientes para compensar tendencias concentradoras generadas por diferencias en la estructura productiva. La experiencia muestra que se requiere un tiempo relativamente prolongado para crear la capacidad productiva capaz de competir en países que no la tienen, y que el solo tratamiento preferencial en el comercio no es suficiente para acelerar el desarrollo industrial en los países menos desarrollados.

Han sido sistemáticamente negativos los saldos comerciales con la región de los países de menor tamaño (Bolivia, Paraguay, Uruguay, países centroamericanos, Panamá y la República Dominicana) y de Perú. En cambio, los tres países de mayor tamaño y desarrollo industrial (Argentina, Brasil y México) han acumulado, salvo en algunos pocos años, saldos favorables en su comercio con el resto de América Latina (1 040 millones de dólares en 1977). Estos saldos son, además, crecientes en términos absolutos y en proporción a las exportaciones.

Otro aspecto del desequilibrio en el comercio intrarregional deriva de su estructura. Los países más industrializados de la región están en condiciones de exportar hacia ella bienes de tecnología más avanzada. Los países de tamaño intermedio y menor todavía no logran exportar en medida importante las manufacturas más complejas, y si lo hacen éstas son generalmente colocadas en países cercanos de igual o menor grado de desarrollo. El desequilibrio cuantitativo que existe en el intercambio intrarregional tiende de esta manera a agravarse con la disparidad cualitativa; cabe recordar que la demanda de manufacturas más complejas crece con mayor rapidez que la de productos de industrias tradicionales. Los saldos comerciales

/negativos existentes

negativos existentes podrían entonces agrandarse si los países no lograran superar esta situación de asimetría en el comercio intrarregional.

3. Los procesos formales multilaterales de integración

Son bien conocidos los problemas que han dificultado el avance de los procesos de integración en América Latina. Las fórmulas generales multilaterales - con la excepción que corresponde hacer para el Grupo Andino después de superada la crisis vinculada con la salida de Chile del Acuerdo de Cartagena - han avanzado en su diseño o aplicación con ritmos más lentos que los esperados, salvo en sus etapas iniciales. En la ALALC y el MCCA el comercio realizado con independencia de los esquemas de integración avanzó más rápidamente que el generado por los instrumentos de dichos esquemas. Pese a haber aumentado el peso relativo del comercio intrarregional en el comercio total, éste todavía representa en la mayor parte de los países una proporción relativamente menor, lo que no alienta a los gobiernos a reorientar sus políticas económicas y comerciales de acuerdo con las necesidades de este comercio. Además, las empresas nacionales sólo han comenzado a operar activamente en el mercado de otros países latinoamericanos, salvo excepciones; su desventaja respecto de las empresas transnacionales es bastante clara.

El intento de superar los problemas creados por los diferentes grados de desarrollo de los países, y de avanzar más rápida y profundamente en grupos subregionales que tenían mayor decisión política, se tradujeron en la creación del Mercado Común Centroamericano y del Grupo Andino; este último, concebido para crear condiciones que a más largo plazo permitieran progresos más rápidos en la integración con los más desarrollados, centró la atención de sus miembros en la búsqueda de una mayor integración real entre ellos. También los países de menor desarrollo relativo agrupados en el Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO) han buscado a través de éste una mejor participación en la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Los casos de Honduras en Centroamérica y Bolivia en el Grupo Andino muestran las dificultades de resolver el problema del equilibrio. A pesar de los esfuerzos realizados, estos países no consiguieron avanzar en forma paralela con los demás, y menos aún acortar las distancias entre su grado de desarrollo y el de los demás países del respectivo grupo.

El Grupo Andino es el esquema de integración en el cual la proporción de exportaciones hacia América Latina en su exportación total ha crecido con mayor vigor a partir de 1970, como se aprecia en el cuadro 25. En el resto de los países de la ALALC - influido decisivamente por los de mayor tamaño, Argentina y Brasil - esa proporción ha aumentado moderadamente en lo que ha transcurrido del decenio. El cuadro 26 revela que el porcentaje que representa el comercio intrarregional en el resto de los países de la ALALC no ha aumentado a partir de 1965, y con respecto al año 1970 incluso habría bajado. En Centroamérica subsisten los efectos de la crisis iniciada en 1969, y a partir de 1970 el comercio entre los países de la zona dejó de expandirse con el vigor anterior, llegando a perder importancia relativa en 1976 y 1977, aunque sus economías siguen siendo las que se relacionan más intensamente entre sí en la región.

También ha aumentado significativamente, en términos absolutos, el comercio entre países pertenecientes a distintos esquemas subregionales de integración. Sin embargo, cabe destacar que el peso del comercio entre esquemas en el total latinoamericano no ha aumentado mayormente en el presente decenio. (Véase nuevamente el cuadro 26.) Los esquemas se comunican sólo en forma limitada entre ellos, y todavía no aprovechan cabalmente las potencialidades regionales de comercio y cooperación, que podrían hacerse efectivas si se diversificaran e intensificaran las relaciones económicas entre todos los países. Son especialmente limitadas las relaciones entre el MCCA y el CARICOM, por un lado, y el resto de América Latina por el otro.

Efectos indirectos de los procesos de integración, sin embargo, han sido el mayor conocimiento recíproco de los países de la región, la mayor vinculación de la documentación y los trámites en el comercio regional, importantes mejoramientos de las redes de transporte y comunicación internas, y el desarrollo de sistemas financieros en apoyo del comercio intrazonal.

Cuadro 25

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
REALIZADAS DENTRO DE CADA ESQUEMA DE INTEGRACION

(Porcentajes)

	1960	1965	1970	1975	1976 ^{a/}	1977 ^{b/}
<u>América Latina (18 países)</u>						
Exportación regional/Exportación total	8.0	10.3	12.6	16.4	16.2	16.7
Importación regional/Importación total	9.8	14.1	13.3	11.7	14.6	15.9
<u>ALALC (11 países)</u>						
Exportación regional/Exportación total	7.7	9.0	10.3	13.3	13.4	14.3
Importación regional/Importación total	9.6	12.9	11.2	11.0	12.6	13.8
<u>Grupo Andino c/</u>						
Exportación regional/Exportación total	0.7	1.2	2.2	3.3	4.2	4.9
Importación regional/Importación total	1.0	2.0	2.9	3.5	4.8	5.3
<u>Grupo Andino c/ y Chile</u>						
Exportación regional/Exportación total	1.5	2.0	2.8	5.1	5.3	6.4
Importación regional/Importación total	2.2	2.9	4.0	6.5	6.8	7.1
<u>MCCA (5 países)</u>						
Exportación regional/Exportación total	7.0	17.4	26.1	24.4	21.1	19.2
Importación regional/Importación total	6.4	15.2	24.2	17.9	18.5	18.9
<u>CARICOM (Caribe: 4 países)</u>						
Exportación regional/Exportación total	3.9	3.6	4.2	7.2	6.7	6.3
Importación regional/Importación total	4.5	3.4	2.6	7.3	6.5	7.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales de comercio exterior, ALALC y FMI, Direction of Trade.

Nota: América Latina = 18 países = 11 países ALALC + 5 países MCCA + Panamá y República Dominicana.

a/ Cifras provisionales.

b/ Cifras estimadas.

c/ Grupo Andino = 5 países = Bolivia + Colombia + Ecuador + Perú + Venezuela.

Cuadro 26

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES QUE INTEGRAN LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO, EL GRUPO ANDINO, EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO Y EL CARICOM EN EL COMERCIO TOTAL INTRALATINOAMERICANO
(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

	ALALC	Grupo Andino a/	Resto de ALALC	MCCA	CARICOM b/	Comercio entre esquemas	Total intralatinamericano c/
1965	65.6	4.1	36.6	10.4	2.1	21.9	100.0 1 275.3
1970	64.5	4.8	40.9	15.0	2.2	18.3	100.0 1 917.4
1973	66.2	6.3	37.0	10.9	3.1	19.8	100.0 3 533.3
1974	66.7	7.6	34.6	9.1	3.1	21.1	100.0 5 896.4
1975	66.7	7.3	33.9	9.2	3.7	20.4	100.0 5 915.4
1976 d/	68.1	9.3	36.4	9.9	3.2	18.8	100.0 6 608.0
1977 e/	68.0	9.3	35.9	9.8	2.5	19.7	100.0 8 139.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales, ALALC y FMI, Direction of Trade.

Nota: Los porcentajes reflejan el peso que tiene el comercio dentro de cada esquema con respecto al total latinoamericano. El comercio entre esquemas se calculó como diferencia.

a/ El Grupo Andino incluye cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

b/ La CARICOM incluye cuatro países: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

c/ América Latina incluye veintitres países: once países de la ALALC, cinco países de UCCA, cuatro países de la CARICOM, Panamá y la República Dominicana.

d/ Cifras provisionarias.

e/ Cifras estimadas.

/Si bien

Si bien estos efectos no pueden atribuirse en sentido estricto a los procesos de integración, es claro que aún en la ALALC - y pese al escaso progreso experimentado desde hace años por el proceso en sí - las reuniones de empresarios y de gobiernos han ido cambiando favorablemente, de manera paulatina, la forma en que el mercado regional es tomado en cuenta en la elaboración de las políticas comerciales, de inversión y producción. Rubros que no han sido objeto de decisiones de integración han visto elevarse el intercambio, lo que no sólo es importante por su significación cuantitativa, sino también por la importancia cualitativa de incluir exportaciones de manufacturas y aun de plantas llave en mano, que se hacen casi totalmente dentro de la región. También debe mencionarse la creación de empresas conjuntas entre países, el establecimiento de sucursales de empresas de un país en otros de la región, la cooperación técnica, etc. (Véase más adelante en este capítulo la sección referente a las nuevas modalidades de cooperación.) Desde este punto de vista, los efectos indirectos de los procesos de integración han complementado los mayores incentivos otorgados por las políticas de promoción de exportaciones que han aplicado los gobiernos, y las modificaciones de las políticas cambiarias que han hecho más atractiva la exportación.

Los dos tipos de instrumentos principales utilizados en los procesos de integración - la liberación comercial y la programación - serán examinados brevemente a continuación. También se hará una corta referencia a aspectos destacados de la coordinación de políticas.

a) La liberación comercial

La liberación del comercio intrazonal ha sido bastante exitosa en el Mercado Común Centroamericano, y lo está siendo en el Grupo Andino. En Centroamérica la disminución de restricciones avanzó en forma profunda antes que en ningún otro esquema de integración en América Latina. La proporción del comercio intrazonal llegó a ser más alta que en cualquier otro grupo de países, tanto con respecto a las exportaciones totales como con respecto a la producción interna. El peso de las manufacturas en este comercio intrazonal fue elevado e influyó en la industrialización y el proceso de sustitución de importaciones de estos países. Durante los años setenta se percibió, sin embargo, el efecto de las dificultades experimentadas por el proceso.

En el Grupo Andino, a pesar de problemas y reclamos específicos de países, el avance en la puesta en práctica del proceso de liberación automática ha sido profundo y amplio, y ha comenzado a traducirse en el incremento del comercio intrazonal mencionado más arriba. Aunque en algunos casos el ritmo de eliminación de restricciones no arancelarias ha estado limitado por problemas de balance de pagos y dificultades prácticas de aplicación, se prevé la supresión gradual de tales restricciones dentro de plazos fijados.

En la ALALC las listas nacionales tuvieron un efecto importante en el comercio intrazonal durante los primeros años; posteriormente, la falta de voluntad política suficiente frenó el proceso. A partir del momento en que se hizo lento el avance en estas listas, el aumento del comercio en rubros no liberados, que confió sobre todo en las políticas de promoción de exportaciones, fue más importante que en aquéllos objeto de liberación. No ha habido progresos importantes en la reducción de barreras no arancelarias, pero salvo excepciones transitorias, los países han tratado de no extender a los bienes negociados restricciones al comercio que han utilizado por dificultades de balance de pagos. En los últimos años las políticas de reducciones generales de aranceles que han aplicado algunos países miembros de la ALALC para sus importaciones, han disminuido en forma importante los márgenes de preferencia otorgados, como se verá más adelante. Los países miembros no han logrado hasta ahora convenir formas de compensar los efectos de estas disminuciones; tampoco se ha logrado éxito en crear mecanismos para la liberación automática del comercio y ha sido limitado el avance en la lista común.

En la CARICOM, así como en el Grupo Andino, la liberación comercial interna ha ido acompañada de un arancel externo común y de regímenes especiales para los países de menor desarrollo. De hecho, en la CARICOM el esfuerzo de integración ha sido dirigido de preferencia hacia el proceso de liberación comercial. El comercio intrarregional de este grupo se desarrolló hasta hace muy poco en forma muy dinámica, pero con beneficios más claros para los países mayores que para las islas menores del Caribe Oriental. Se está haciendo sentir en la zona la necesidad de dar nuevos impulsos al desarrollo industrial, para lo cual se requerirán mecanismos adicionales a la liberación arancelaria.

b) Los instrumentos de programación y la armonización de políticas

La programación industrial, destinada a crear especialización en sectores de avanzada que permita aprovechar el tamaño del mercado regional, y a permitir a países de menor desarrollo tener oportunidades efectivas dentro de la integración, tropezó con dificultades y retardos mayores de los originalmente previstos. En la ALALC, los acuerdos de complementación industrial han sido elaborados con fuerte participación de las empresas, sobre todo de las transnacionales; algunos de ellos tienden a distribuir mercados, y en otros se facilita el intercambio de excedentes y faltantes de corto plazo. Las ventajas de estos acuerdos no son extendidas a los países que no participan en ellos, salvo a los de menor desarrollo relativo. Los acuerdos de complementación se han suscrito básicamente entre países de mayor tamaño; los de menor desarrollo relativo reciben automáticamente las ventajas de estos acuerdos, pero no han podido aprovecharlas más que en forma muy restringida por no tener suficiente capacidad de producción industrial competitiva (salvo Ecuador en alguna medida). Los acuerdos de complementación, por su régimen bastante flexible, podrían tener una aplicación mucho más intensa y permitir una participación mayor de empresas nacionales, desde que éstas han ido tomando paulatinamente un papel más activo en el comercio intrazonal.

En el Acuerdo de Cartagena la programación industrial estuvo destinada sobre todo al desarrollo de sectores nuevos. Los tres acuerdos ya firmados (metalmecánico, petroquímico y automotriz), así como los que están en consideración, prevén instrumentos que varían de uno a otro, según las necesidades de cada sector. El proceso de poner en marcha los proyectos correspondientes a los tres programas aprobados es necesariamente lento, por el tiempo que demora la negociación y maduración de estas inversiones. Además, ha habido demoras vinculadas a la incorporación de Venezuela, y al retiro de Chile del Acuerdo, que debieron ser tomados en cuenta en la asignación de producciones entre los países. Los otros programas previstos pero todavía no aprobados (química, electrónico, telecomunicaciones, farmoquímica, siderúrgica y fertilizantes) requieren inversiones mucho más modestas, y se espera que su aprobación será relativamente más fácil. Con la aprobación de estos últimos programas y de la Corte Andina de Justicia, el Grupo Andino

/habría terminado

habría terminado una primera etapa de decisiones básicas que permitiría abordar una próxima fase de negociaciones con otros países o grupos de países de la región, a fin de llegar a un desarrollo coordinado de sectores industriales.

El régimen de industrias de integración de Centroamérica avanzó en forma mucho menos intensa que la liberación comercial. Se crearon algunas industrias nuevas importantes, pero no se logró una aplicación más general de este sistema acorde con las posibilidades del mercado subregional.

En la CARICOM no se llegó a instalar un mecanismo para coordinar el desarrollo industrial de la zona, y el crecimiento industrial se realizó principalmente en las ramas industriales tradicionales.

La armonización de políticas ha sido en muchos casos difícil de poner en práctica en forma intensa, y es generalmente considerada como una de las últimas fases del proceso de integración. Uno de los ejemplos más exitosos ha sido la armonización de políticas correspondiente a las inversiones extranjeras, realizada por el Grupo Andino a través de la Decisión 24, modificada por las decisiones 37, 37A y 103. Tal armonización, al definir reglas comunes para el tratamiento de esa inversión, contribuye a que la misma, y en particular las empresas transnacionales, ajusten su acción a las líneas de estrategia fijadas por los países, y evita que la competencia entre éstos por atraer la inversión debilite la posición de cada país para negociar con empresas transnacionales. Al mismo tiempo, da mayor estabilidad al tratamiento de esa inversión en los cinco países, aspecto considerado favorable e importante tanto por los países como por las empresas transnacionales. Investigaciones preliminares han indicado que el régimen andino para la inversión extranjera no ha alejado estas inversiones del área, sino que por el contrario, el crecimiento de las mismas en los últimos años ha sido muy intenso, aunque no todos los países se habrían beneficiado en la misma medida. Tanto en el MCCA como en la CARICOM se ha avanzado en la armonización de regímenes fiscales.

c) Fin del período de transición de la ALALC

El ajuste del Tratado de Montevideo ha cobrado nueva urgencia al haber terminado el período de transición (artículo segundo del Tratado, modificado

/por el

por el artículo primero del Protocolo de Caracas) establecido para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio (para "lo esencial" del intercambio entre las partes).

La resolución 370 (XVIII), aprobada en el decimoctavo período de sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC (noviembre de 1978), encomienda al Comité Ejecutivo Permanente "la realización, durante 1979, de los trabajos preparatorios destinados a la reestructuración de la ALALC". Según la resolución citada, esos trabajos deberán considerar los siguientes puntos:

- "a) Aptitud de la actual estructura de la ALALC para impulsar el proceso de integración económica regional;
- "b) Eficacia del programa de liberación y mecanismos auxiliares /especialmente los acuerdos de complementación/;
- "c) Estructura y tendencias del comercio de productos negociados, así como de su relación con el intercambio intrazonal y el comercio global de cada una de las Partes Contratantes;
- "d) Resultado del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo;
- "e) Nuevas fórmulas y mecanismos de integración económica destinados a impulsar este proceso en la región;
- "f) Consecuencias jurídicas y económicas de la finalización del período de transición; proposición de medidas aconsejables para superarlas;
- "g) Bases para la reestructuración jurídica e institucional de la ALALC;
- "h) Pautas que faciliten la convergencia entre la ALALC y otros organismos de integración económica en América Latina; e
- "i) Algunos aspectos de las políticas de desarrollo zonal. /Fórmula de compromiso referida al análisis de posibilidades para la adopción de acciones concertadas de las Partes, especialmente de orden productivo y comercial./" 31/

31/ Los textos entre paréntesis han sido agregados por esta secretaría.

El resultado de esa tarea preparatoria será examinado en un período de sesiones extraordinarias, que será convocado "a alto nivel gubernamental" con el objeto de consolidar "los acuerdos indispensables para la reestructuración de la ALALC". Las negociaciones culminarán en la reunión del Consejo de Ministros, "que deberá reunirse a más tardar el 31 de julio de 1980".

El fin de este período de transición abre la oportunidad de considerar, conjuntamente con una prórroga del plazo, un posible perfeccionamiento del proceso que permita combinar adecuadamente flexibilidad operativa con disposiciones que orienten las negociaciones futuras en un marco común.

En los últimos años algunos factores no han favorecido el uso más intenso de los instrumentos del Tratado ni la integración económica entre los países miembros. Debe destacarse particularmente la disminución de las preferencias zonales como consecuencia de las rebajas generales de aranceles aduaneros llevadas a cabo por países miembros. A ello se ha agregado el efecto de mecanismos preferenciales subregionales y, en menor medida, de arreglos parciales con preferencias exclusivas para países de menor tamaño en sus relaciones con los más grandes de la zona. En general, se ha tendido a utilizar, más que los mecanismos multilaterales, modalidades e instrumentos bilaterales o por grupos de países. Estos hechos no implican desinterés por la relación regional, sino que resultan de la búsqueda de vías más expeditas y específicas de vinculación entre países o grupos de países, alrededor de objetivos, sectores o proyectos concretos.

En cuanto a las modificaciones de los aranceles aduaneros realizadas por países miembros, en un número de casos bastante significativo (tal vez algo más del 50%) han afectado las preferencias negociadas en las listas nacionales. Se puede estimar que en cierto número de casos la disminución del margen no ha llegado a eliminar su potencialidad operativa. Entre los casos en que la reducción de gravámenes a las importaciones de todo origen ha afectado los márgenes de preferencias zonales cabe distinguir algunas situaciones: i) cuando la preferencia zonal dejaba vigente un gravamen residual para las importaciones desde la zona, existirían posibilidades de restitución al menos parcial de las preferencias afectadas mediante disminuciones adicionales de los gravámenes aplicados para la zona, sin alterar los nuevos niveles establecidos para terceros; ii) cuando no hay gravámenes

/residuales para

residuales para las importaciones desde la zona, no existe la posibilidad de restitución de preferencias afectadas mediante disminuciones adicionales de gravámenes aplicables para la zona; en este caso, para restablecer algún margen de preferencia, se requeriría la revisión de los gravámenes aplicables a terceros; iii) cuando el gravamen negociado para la zona puede ser superior a los nuevos niveles para terceros, se crea una situación paradójica; iv) en algunos casos pueden haberse afectado ventajas no extensivas otorgadas a países de menor desarrollo relativo, o programas de liberación contenidos en los acuerdos de complementación.

Restituir su eficacia a los instrumentos de la ALALC para impulsar la expansión y diversificación del comercio zonal es algo que merecerá la atención de los firmantes del Tratado. Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de cierto grado de armonización de políticas e instrumentos que proporcione un marco operativo coherente y estable, dentro del cual la flexibilidad sea compatible con el cumplimiento de los compromisos y el respeto de los intereses de todos, sin perjuicio de atender situaciones particulares y emergencias mediante arbitrios especiales y procedimientos y excepciones previstos y reglamentados. Con respecto a la índole de las negociaciones, lo que se buscaría sería no sólo un cierto grado de desmantelamiento aduanero para favorecer el comercio intrazonal, sino el mantenimiento de un margen de preferencia adecuado y estable para generar los efectos deseados.

4. Modalidades de cooperación sobre aspectos específicos

Desde diversos ángulos se ha venido diciendo que en América Latina algunos esquemas de integración han entrado en una fase de virtual estancamiento, o están atravesando por serias dificultades a raíz del incumplimiento crónico de los compromisos asumidos en los tratados respectivos, o de las obligaciones derivadas de las decisiones de los órganos de integración. Sin embargo, junto con el relativo debilitamiento que en mayor o menor medida han experimentado recientemente los esquemas globales de integración en América Latina, se advierte una vigorosa tendencia a ampliar la cooperación económica entre los países de la región, a través de acciones parciales de carácter específico. Estas acciones por lo general no se encuentran explícitamente previstas por

/los mecanismos

los mecanismos incorporados en los esquemas globales de integración regional o subregional existentes, aunque podría considerarse en cada caso la posibilidad de incorporarlos, pues los acuerdos globales tienen bastante flexibilidad. A continuación se reseñan algunas de las principales acciones conjuntas realizadas recientemente por dos o más países latinoamericanos en el campo del comercio, la infraestructura, los sectores productivos, el desarrollo tecnológico y la cooperación financiera, así como algunas informaciones acerca de los principales foros o mecanismos utilizados por los países de la región para promover estas acciones adicionales o complementarias con respecto a las tareas encomendadas a los esquemas formales de integración.

En el campo del comercio intrarregional, al cual se refieren los principales instrumentos incorporados a los esquemas formales de integración existentes, el último decenio ha registrado un renacimiento, aunque limitado, de los convenios bilaterales, particularmente entre países situados en el cono sur del continente; la formalización de estos acuerdos con frecuencia se ha efectuado dentro del marco de la ALALC. Una primera modalidad, probablemente la más avanzada en esta materia, está constituida por aquellos acuerdos que establecen un programa de liberación comercial de alcance bilateral, con mayores márgenes de preferencia y calendarios más acelerados para las partes signatarias que los que establece la ALALC. Entre estos instrumentos se cuentan los convenios suscritos entre Argentina y Uruguay en agosto de 1974, entre Uruguay y Brasil en junio de 1975 y entre Brasil y Paraguay en diciembre del mismo año. Otra modalidad en este campo está constituida por acuerdos encaminados a intensificar, a través de concesiones arancelarias y no arancelarias, el intercambio de productos incluidos en listas especiales, cuyo comercio recíproco es de interés para las partes signatarias; entre ellos se incluyen los acuerdos firmados entre Bolivia y Paraguay en 1974 y entre Chile y Paraguay, Bolivia y Uruguay y Chile y Uruguay, en 1975. Una tercera modalidad, la que ha dado lugar a un mayor número de acuerdos, consiste en compromisos de suministros plurianuales de productos básicos entre países latinoamericanos; esos acuerdos, principales experiencias concretas de integración en el campo agrícola, permiten generar corrientes importantes de comercio y planificar mejor la producción, creando mayor

/certidumbre acerca

certidumbre acerca de la colocación posterior de los productos. El Brasil, por ejemplo, ha promovido activamente este tipo de arreglos, y tiene actualmente compromisos para la adquisición de trigo en Argentina, y en menor escala en Uruguay, así como gas natural (y, eventualmente, productos siderúrgicos, fertilizantes nitrogenados y cementos) en Bolivia. El Brasil ha intentado también promover la cooperación comercial con algunos países vecinos, como Bolivia, Paraguay y Uruguay, a través de la asistencia financiera y técnica para llevar a cabo estudios sobre el mercado brasileño para productos provenientes de esos países. Una cuarta modalidad de cooperación comercial que se ha ensayado entre algunos países latinoamericanos está constituida por arreglos encaminados a promover compras directas entre empresas públicas de esos países.

La integración de la infraestructura física entre los países de América Latina ha experimentado un sostenido y notable progreso durante los últimos años, particularmente en el campo del transporte, las comunicaciones y la energía, facilitando la expansión de su comercio recíproco y la complementación de sus sectores productivos. De las 19 fronteras interiores de América del Sur consideradas en un informe reciente sobre esta materia,^{32/} solamente tres no cuentan con la infraestructura física necesaria para una vinculación entre los centros de actividad económica de los países limítrofes: Venezuela-Brasil, Colombia-Brasil y Colombia-Perú.

El transporte carretero es el único medio que presenta una infraestructura física continua a lo largo de casi toda la región, si bien los servicios que a través de ella se prestan se encuentran altamente concentrados en los países del Atlántico Sur. Las interconexiones ferroviarias, en cambio, están más restringidas al cono sur del continente, y aunque en general los ferrocarriles nacionales muestran disminución en sus redes en servicio, ella está compensada por aumentos en los tonelajes transportados. El transporte fluvial es utilizado de manera importante en la Cuenca del Plata, a lo largo de los ríos Paraná, Paraguay hasta Asunción, y en el primer tramo del río Uruguay, y en la cuenca del Amazonas, hasta Manaus en Brasil

^{32/} Véase INTAL, "La Infraestructura y Servicios en la Integración de América del Sur", en Integración Latinoamericana, N° 25, junio de 1978.

e Iquitos en Perú. La Red Interamericana de Telecomunicaciones avanza rápidamente, faltando completar algunas interconexiones por microondas, si bien el sistema por satélites con estaciones terrestres ha tenido una mayor difusión.

En el plano energético, las acciones conjuntas están concentradas en el sector eléctrico. Durante los últimos años ha continuado expandiéndose la interconexión de los sistemas nacionales de transmisión de energía eléctrica, y se ha incrementado considerablemente el número de proyectos binacionales encaminados al aprovechamiento hidroeléctrico de cuencas conjuntas, pudiendo señalarse las obras de Itaipú entre Paraguay y Brasil y las de Salto Grande entre Argentina y Uruguay como en pleno estado de ejecución, así como también las de Yaciretá (Paraguay-Argentina), Puyango Tumbes (Ecuador-Perú), la Laguna Mirín (Brasil-Uruguay) y Corpus (Argentina-Paraguay) como proyectos que se encuentran en una etapa anterior. Se puede apreciar la importancia que están llamados a tener estos proyectos en el desarrollo de la infraestructura energética de la región, si se considera que los cuatro proyectos binacionales localizados en la cuenca del Plata, anteriormente mencionados, requieren por sí solos una inversión conjunta de algunos 10 000 millones de dólares.

Uno de los campos en que la complementación económica entre los países latinoamericanos por medio de acciones parciales parece haber adquirido un dinamismo significativo durante los últimos años es el que se refiere a los sectores productivos. El predominio de la inversión extranjera canalizada a través de las grandes empresas transnacionales, cuyas casas matrices están radicadas en países industrializados, ha impedido apreciar la importancia que han adquirido las inversiones realizadas por empresas ubicadas en países latinoamericanos, en otros países de la región. A su vez, este último proceso oculta la existencia de otras corrientes de recursos productivos, no sólo basadas en la existencia de excedentes financieros sino en factores más permanentes y complejos, como la capacidad empresarial y tecnológica, propios de países que han alcanzado etapas más avanzadas en sus procesos de desarrollo. La creciente heterogeneidad que se observa entre los países latinoamericanos, como resultado del desigual dinamismo de sus procesos de crecimiento económico sectorial, constituye un estímulo más

/para la

para la realización de acciones conjuntas destinadas a desarrollar sus sectores productivos, debido a que en muchos casos dichas acciones suponen combinar los mercados, recursos naturales, capacidades tecnológicas y excedentes financieros de que disponen los distintos países. La gravitación de grandes empresas públicas promovidas deliberadamente por el Estado, o la acción de las propias filiales de las corporaciones transnacionales que se expanden desde los países en desarrollo, han contribuido también a profundizar este proceso.

El tema de las inversiones directas intralatinoamericanas no aparece reflejado en los instrumentos jurídicos de los principales esquemas de integración a fines del decenio de 1960, época a partir de la cual se propuso en el marco de la ALALC la constitución de empresas multinacionales con "capitales de origen zonal" (resoluciones 99, 100 y 157), se sancionó el convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y se adoptó la Decisión 56 en el ámbito del Acuerdo de Cartagena. Esos instrumentos fueron concebidos como medidas auxiliares de la liberación del intercambio y, en general, no produjeron efectos significativos en la transferencia intrarregional de factores productivos. A medida que los esquemas de integración comenzaron a presentar signos de estancamiento, y como consecuencia del grado de desarrollo alcanzado, los países de la región redoblaron su interés por integrarse en la economía internacional y expandir sus exportaciones industriales, y fue creciendo su preocupación por contar con actividades y empresas de mayores dimensiones, que pudieran aprovechar las oportunidades ofrecidas por la ampliación del mercado regional, e incluso competir en los mercados internacionales.

De acuerdo con un estudio reciente sobre la materia,^{33/} la corriente anual de inversiones directas de origen latinoamericano, que en 1971 era de sólo 1.5 millones de dólares, fue creciendo año tras año, hasta alcanzar en 1975 la cifra de 36 millones de dólares. Si bien en términos absolutos ella no parece muy importante, hay que tener en cuenta que seguramente estas estadísticas reflejan una parte muy pequeña de las inversiones reales realizadas entre países latinoamericanos; muchas de ellas se efectúan al margen

33/ INTAL/BID, las Empresas Conjuntas Latinoamericanas, serie de estudios básicos N° 1, Buenos Aires, 1977.

de los mecanismos gubernamentales de registro sobre la materia, por motivos impositivos o contables, lo que impide distinguir entre las inversiones directas y la fuga de capitales; otras veces estas inversiones se concretan a través de aportes no monetarios, o bien se realizan desde terceros países en que se encuentran colocados los fondos, por razones de seguridad. En todo caso, llama la atención el dinamismo del proceso, así como su significación global para países de menor desarrollo relativo, como Bolivia y Ecuador,^{34/} en los cuales ya representan un porcentaje significativo del acervo de capital externo.

Las inversiones intralatinoamericanas han mostrado gran flexibilidad en la forma en que se realizan. La mayor parte de los análisis relacionados con este fenómeno, así como de los instrumentos jurídicos adoptados para promoverlo, preconizan un modelo de "empresa conjunta", con rasgos concebidos para garantizar la equidad en el control y la distribución de los beneficios de la empresa, de sesgo marcadamente prescriptivo. El estudio anteriormente mencionado identificó 200 casos de empresas conjuntas latinoamericanas, muchas de las cuales no reúnen las características de aquel modelo normativo. Al parecer, un gran número de inversiones latinoamericanas realizadas en otros países de la región adoptan otras modalidades. Entre los rasgos que presenta la inversión intralatinoamericana se cuenta, desde luego, su variedad de posibilidades de organización, la tendencia a asociarse con capitales locales, la participación de empresas públicas en las inversiones de mayor tamaño, y un cierto paralelismo aparente entre la estructura económica y la distribución sectorial de las inversiones externas de los países exportadores de capital, lo que revelaría la influencia de sus ventajas relativas.^{35/} Las inversiones industriales de Colombia en el exterior se concentran en alimentos, textiles y productos químicos tradicionales, mientras que las inversiones argentinas abarcan las industrias

^{34/} En 1974 el 70% de las inversiones aprobadas por el organismo pertinente en Bolivia fue de origen latinoamericano, así como el 90% de las inversiones extranjeras destinadas al sector manufacturero en Ecuador.

^{35/} Casi el 70% de la inversión argentina en el exterior se concentra en actividades manufactureras, y el 30% restante en el sector bancario, mientras que en el caso de Colombia la proporción entre ambos sectores se invierte.

metálicas básicas y las de maquinaria y equipo y, en menor medida, la de alimentos. Tomando en cuenta su participación relativa en las actividades productivas de los países receptores, la inversión intralatinoamericana tiende a concentrarse en el sector manufacturero.

Lo anterior lleva a señalar la importancia que está adquiriendo el proceso de complementación tecnológica entre los países de América Latina. Dado que tradicionalmente el grueso de la tecnología se origina fuera de ellos, y que al igual que los demás países en vías de desarrollo, se ven obligados a adquirirla en mercados altamente imperfectos, en algunos casos sólo pueden ejercer algunas atribuciones en relación con el proceso de adquisición de tecnología (las que con frecuencia no utilizan o emplean de manera ineficiente), como las de seleccionar la tecnologías más adecuada entre las opciones disponibles, y negociar los contratos respectivos para minimizar la transferencia de rentas monopólicas.

Durante muchos años, la mayor parte de los análisis describieron el desafío tecnológico de los países de la región en términos de la adquisición más o menos acertada de tecnología extranjera. Estudios recientes revelan que ésa es una visión demasiado simplificada y que un gran número de problemas cuya solución interesa para el proceso de desarrollo de los países de la región solamente se plantean a partir del momento en que se incorpora aquella tecnología extranjera.^{36/} Según estos estudios, los países más avanzados de la región cuentan ya con un acervo profesional suficiente como para producir cierta corriente interna de conocimientos tecnológicos, complementarios de la tecnología importada; esto, por una parte, facilita la elección de tecnología (abriendo mayores márgenes para desagregar el "paquete tecnológico" que ofrecen los centros industrializados) y, por la otra, permite una adaptación más completa de la tecnología importada a las limitaciones y necesidades locales. Lo anterior se revela, ante todo, en un mayor volumen de gastos internos de investigación tecnológica en un número creciente

^{36/} Véanse los estudios del programa BID/CEPAL sobre investigaciones en temas de ciencia y tecnología, particularmente la monografía de trabajo N° 30, a saber, Jorge Katz, Cambio tecnológico, desarrollo económico y relaciones intra y extrarregionales de la América Latina, agosto de 1978.

de países de la región.^{37/} Este esfuerzo contribuirá a solucionar los problemas de inadecuación del diseño tecnológico importado a las condiciones locales, posibilitando la construcción de un "nuevo paquete tecnológico" más adecuado a dichas peculiaridades, que puede tener buena acogida en otros mercados con similares rasgos geográficos, escalas, tipos y precios de los factores productivos, y estructuras institucionales, generándose así una interesante corriente de exportación de tecnología hacia otros países de la región. Ella puede darse a través de una diversidad de mecanismos, entre los cuales se incluye la exportación directa de productos con tecnología "incorporada", la venta de licencias a firmas de terceros países y programas de inversión directa, hasta llegar a la venta de una planta completa o "llave en mano". El estudio anteriormente mencionado identificó en un solo país (Argentina) 36 casos de venta a la región de plantas "llave en mano" vinculados a una amplia gama de actividades industriales. Existen indicios de que la exportación de procesos industriales y de plantas llave en mano es también importante en otros países (como Brasil y México).

Los mecanismos financieros más antiguos adoptados por los países latinoamericanos para facilitar las operaciones comerciales dentro de la región son la Cámara de Compensación Centroamericana (1961) y el Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALALC (1965). Este último, actualmente integrado por los 11 países miembros de la ALALC y la República Dominicana, opera mediante el establecimiento de líneas ordinarias de créditos recíprocos con límites máximos, y en dólares estadounidenses entre cada pareja de bancos centrales latinoamericanos. El sistema comenzó a operar en 1966, con la participación de seis bancos centrales cuyas líneas de crédito acumuladas alcanzaban a 46.7 millones de dólares, en tanto que en la actualidad el monto conjunto de los créditos acordados dentro de ese marco excede los 1 200 millones de dólares anuales. Desde que comenzó a utilizarse el sistema, y hasta 1977, por su intermedio se

^{37/} En 1968 el gasto en investigación y desarrollo del Brasil sólo alcanzaba a cerca de 300 millones de cruceros anuales (a precios de 1975), mientras que en el plan actual se están programando gastos anuales del orden de los 6 000 millones de cruceros por año. (Ibid., p. 16.)

canalizaron operaciones por 13 794 millones de dólares. Si se compara el volumen total de las operaciones concretadas a través del sistema con el volumen total del comercio intrarregional, y aun tomando en cuenta que algunas de dichas operaciones sólo representan transferencias financieras, puede apreciarse que una proporción importante de aquel comercio se ha venido canalizando a través de las cuentas del sistema. Este ha ahorrado montos considerables de divisas a los bancos centrales de la región y ha evitado la utilización de plazas extrarregionales para efectuar las transferencias, con el consiguiente ahorro de comisiones, intereses y gastos. El Acuerdo de Santo Domingo, establecido entre los mismos países en septiembre de 1969 con el objeto de atenuar los desequilibrios transitorios de balance de pagos experimentados por los países signatarios, complementó el sistema anteriormente mencionado mediante la apertura de nuevas líneas de crédito condicionales de libre disponibilidad entre los bancos centrales de los mismos países, cuyo monto global aumentó de 30 millones de dólares en el primer año a 205 millones en 1977. Los países que han hecho uso del Acuerdo han destacado su utilidad, manifestando que si bien los volúmenes de financiamiento fueron relativamente modestos y los plazos breves, representaron un alivio importante ante situaciones de iliquidez.

Entre los países centroamericanos se encuentra en operación un acuerdo de apoyo a sus balances de pagos. En septiembre de 1973 los bancos centrales de este grupo de países establecieron el sistema de Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (ABLA), instrumento que además de contribuir al financiamiento del comercio regional puede ser negociado en los mercados financieros extrarregionales; hasta ahora las colocaciones de esos títulos en dichos mercados no han estado a la altura de las expectativas que los países se habían formado, fenómeno que en el informe final de la sexta reunión de la banca comercial de los países de la ALALC, efectuada en julio de 1977, fue atribuido en buena medida a factores de orden interno vinculados a los regímenes impositivos nacionales, la insuficiencia de operaciones superiores al monto mínimo que requieren tales colocaciones (25 000 dólares) y lo poco competitivo del sistema debido a sus costos.

/En los

En los últimos años, las crecientes necesidades de financiamiento externo que experimentó América Latina y las dificultades con que tropezaron los países de la región para acceder a las fuentes de ayuda oficial para el desarrollo, estimuló la búsqueda de otras opciones en el plano de la cooperación financiera intrarregional. Se concretaron así diversas iniciativas encaminadas a abrir nuevas fuentes de financiamiento para la región. Entre ellas se cuentan el Banco Latinoamericano de Exportaciones y el Banco Latinoamericano de Turismo, ambos con sede en la ciudad de Panamá; el órgano financiero de la OLADE, y el Banco Árabe Latinoamericano con sede en Lima. Hay que registrar también el acuerdo de los bancos centrales latinoamericanos para apoyar la liquidez de los bonos colocados por el BID en los bancos centrales de la región. En el plano bilateral, el Fondo de Inversiones de Venezuela ha venido desarrollando diversos programas de cooperación financiera regional, incluido un fondo de 500 millones de dólares entregado en fideicomiso al BID, y otro de 25 millones al Banco de Desarrollo del Caribe.

A estas modalidades de cooperación económica regional, de carácter informal, deben agregarse otras iniciativas enmarcadas dentro de mecanismos más permanentes y relativamente más formalizados. Entre ellos destaca por su cobertura geográfica y por la amplitud de sus objetivos el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que promueve acciones conjuntas para el desarrollo de un sector o de un proyecto determinado, con la participación de los países interesados, a través del mecanismo de los comités de acción. Además del comité de apoyo a la reconstrucción de Guatemala, hasta ahora el SELA ha promovido la constitución de estos mecanismos en el campo de los fertilizantes, complementos alimenticios, artesanías, vivienda de interés social, y productos del mar y agua dulce, y está trabajando en la instalación de otros tres comités en el sector agropecuario, a saber, un mecanismo regional de información sobre excedentes, faltantes y precios de productos agropecuarios seleccionados; uno para granos, semillas, oleaginosas y frutas, y otro para carnes, lácteos y derivados. El SELA ha promovido también reuniones de expertos de los órganos técnicos y entidades financieras de integración con el objeto de identificar posibilidades concretas de cooperación entre los diversos esquemas subregionales

/existentes en

existentes en América Latina. Por último, como se ha mencionado en otra sección de este informe, ha cumplido importantes funciones como mecanismo latinoamericano de consulta y coordinación, en lo referente a las relaciones económicas externas de la región.

Uno de los más antiguos de los mecanismos parciales de cooperación económica existentes entre diversos grupos de países latinoamericanos es el Acuerdo de la Cuenca del Plata; si bien los principales proyectos de integración física en el área de dicho tratado (los complejos hidroeléctricos de Itaipú, Salto Grande, Yaciretá y Corpus, que, conjuntamente con las obras paraguayas de Acaray y Monday, configuran un importante polo de interdependencia energética) se han venido impulsando en buena medida fuera del marco formal del sistema, durante los últimos años éste logró poner en marcha el fondo financiero de la Cuenca del Plata y promover diversas iniciativas en otros sectores de la infraestructura y los servicios. En julio de 1978 los ocho países vinculados a la cuenca del río Amazonas firmaron el Tratado de la Cuenca Amazónica, destinado a promover la integración y la cooperación en una zona de trece millones de kilómetros cuadrados situada en el corazón de América del Sur, después de una intensa pero relativamente breve negociación, impulsada fundamentalmente por la iniciativa brasileña. Entre los mecanismos parciales que nos ocupan cabe destacar, además del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, de larga y fructífera actuación, el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe, órgano consultivo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL establecido en 1975, que ha venido adoptando iniciativas para promover la cooperación en los campos de la salud, la educación, la cultura, el turismo, las comunicaciones y los recursos naturales.

En los últimos años se han ido desarrollando diversas iniciativas para impulsar programas de integración fronteriza entre los países de la región. Estos programas han estado inspirados en la posibilidad de aprovechar recursos naturales compartidos, de promover el desarrollo económico de zonas geoeconómicas pertenecientes a dos o más países y relativamente deprimidas, o a corregir desequilibrios locales en regiones fronterizas. Si bien todos ellos tienden fundamentalmente a crear infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, no excluyen necesariamente

/acciones conjuntas

acciones conjuntas en los sectores productivos. Actualmente se encuentran en marcha los programas de integración fronteriza colombo-venezolana, peruano-ecuatoriana, colombo-ecuatoriana, entre Brasil y Uruguay y entre las zonas fronterizas de Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay.

En un plano no estrictamente gubernamental, cabe señalar, por el interés y dinamismo del fenómeno, que América Latina cuenta desde hace años con numerosos organismos sectoriales, públicos o privados, que desarrollan actividades de cooperación entre los organismos o empresas de los diversos países de la región, vinculados a un mismo sector. En el sector energético funciona actualmente la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), que agrupa a 20 países latinoamericanos; la Asociación Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), que vincula a las empresas petroleras estatales de los países de la ALALC, y la Comisión de Interconexión Eléctrica Regional (CIER), en el sector respectivo. En el ámbito de los transportes están funcionando también diversas organizaciones, como la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la Asociación Latinoamericana de Transporte Automotor por Carretera (ALATAC) y la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR). En el sector industrial y de servicios existe la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA), que agrupa a las cámaras empresariales industriales de los países de la ALALC; la Asociación Latinoamericana de Industrias de Conservas y Afines (ALICA), que reúne a las industrias alimenticias de los países de esa Asociación; el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFSA), que agrupa a las industrias siderúrgicas respectivas, y la Confederación de Organizaciones Turísticas de América Latina (COTAL). En el sector financiero existen entidades como la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), que integra la banca de fomento pública y privada, y la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), que representa a la banca comercial de la región.

En los últimos años también se ha registrado una mayor inquietud por establecer mecanismos regionales para la defensa conjunta de las condiciones de comercialización de algunos productos básicos de especial interés para América Latina. Entre ellos se cuenta el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), que si bien no

/negocia en

negocia en nombre de los países ni los representa en el Convenio Internacional del Azúcar, cuyo nuevo instrumento entró en vigor provisionalmente el 1º de enero de 1978, cumple importantes funciones en materia de intercambio de información y cooperación tecnológica en la industria azucarera. Cabe mencionar también la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), cuya creación fue estimulada por la coyuntura favorable que experimentó el mercado mundial del banano entre 1974 y 1976; entre sus objetivos centrales se cuenta la coordinación de las políticas de los países productores en materia de oferta de la fruta, a fin de evitar el sobreabastecimiento y la caída de los precios. Asimismo, los seis países latinoamericanos que son los mayores productores de café en la región acordaron en 1977 mantener un mecanismo de consulta y respaldo mutuo, que ha venido funcionando informalmente hasta ahora. Ese mismo año, Argentina y Uruguay celebraron un acuerdo en materia de carnes, con el objeto de defender los intereses comunes de ambos países en ese rubro.

Es escasa la información existente acerca de estas nuevas modalidades de cooperación entre los países latinoamericanos. Resulta también prematuro evaluar la significación de estas acciones desde un punto de vista económico, su efecto en la complementación económica de los países participantes, y su importancia relativa para los respectivos procesos nacionales de desarrollo. En todo caso resalta el dinamismo que presentan estas nuevas modalidades en comparación con la marcha lenta de algunos de los principales esquemas de integración existentes en América Latina. La consideración de este fenómeno lleva a concluir que la impresión de que la integración económica regional estaría atravesando por un período de crisis no es enteramente correcta, pues durante los últimos años se ha profundizado sensiblemente el interrelacionamiento de las economías latinoamericanas.

Capítulo VI

LAS RELACIONES ECONOMICAS CON LOS ESTADOS UNIDOS, LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) Y LOS PAISES MIEMBROS DEL COMITE DE ASISTENCIA ECONOMICA MUTUA (CAME)

A. RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

1. Antecedentes

La preocupación de América Latina por el comercio y otras relaciones económicas con los grandes centros industriales del mundo emana de algunas premisas básicas sobre cuáles son los objetivos de las buenas relaciones. La primera de ellas es que para lograr niveles satisfactorios de desarrollo económico en los países de la región deberán darse condiciones que permitan transformar las estructuras económicas y la producción nacionales, y acrecentar la diversificación de las exportaciones. La segunda es que, en lo que toca al sector externo, el proceso de desarrollo de América Latina en el futuro dependerá de una combinación de desarrollo de nuevos sectores manufactureros para el mercado interno, incremento apreciable de la tasa de crecimiento del comercio y aceleración de la integración regional. La tercera premisa es que en América Latina, como en otras regiones, se ha alcanzado un grado de madurez social y de complejidad política suficiente para que el objetivo de mejorar la distribución del ingreso sea considerado una meta razonable incluso por los grupos de ingresos más altos.

Si se aceptan estas premisas, se puede avanzar un paso más y examinar la evidencia, tanto lógica como empírica, que demuestra que la transformación estructural de la producción, la diversificación de las exportaciones y el mejoramiento de la distribución del ingreso que se persiguen no habrán de darse como espontánea reacción en cadena una vez que se haya reunido una masa crítica de fuerzas de mercado autoimpulsadas. En realidad, hay que complementar estas fuerzas planificando y preparando cuidadosamente las necesarias asignación y transferencia de tecnología y de otros recursos. El que sea difícil hacerlo no resta importancia a los esfuerzos por que los

/países desarrollados

países desarrollados y en desarrollo se pongan de acuerdo sobre mecanismos que eventualmente facilitarían una división internacional del trabajo más racional.^{38/} Los grandes centros industriales, incluido los Estados Unidos, comienzan a reconocer cuán apremiante es adaptarse a las nuevas realidades de una economía mundial dinámica, y ya no son tan sólo los países desarrollados los que hablan del surgimiento de una nueva modalidad de producción y comercio mundiales. Por otra parte, la resistencia al cambio es muy fuerte.

Un estudio llevado a cabo últimamente en los Estados Unidos para el Comité económico conjunto del Congreso procura determinar cuáles son las industrias estadounidenses que probablemente habrán de confrontar una vigorosa competencia de las importaciones de productos manufacturados desde ocho países en desarrollo, incluidos Brasil y México, en los próximos cinco a diez años. El estudio trata del incremento de las importaciones de algunos productos en el período comprendido entre 1971 y 1975, y de lo vulnerables que son a la competencia de las importaciones las industrias nacionales que fabrican los mismos productos. Se reconoce que en el futuro los Estados Unidos deberán hacer frente a la creciente competencia externa de muchos productos manufacturados cada vez más complejos. Los autores auguran una nueva amenaza proveniente de los países en desarrollo más avanzados, pues ellos intensificarán su competencia por las ventas a terceros países. Concluyen que probablemente los Estados Unidos sólo conservarán una ventaja competitiva indisputable en aquellos productos y técnicas que van a la vanguardia del desarrollo tecnológico, o que de partida necesitan un mercado integrado muy grande. Finalmente, recomiendan que los Estados Unidos no hagan frente a la creciente competencia a través de intentos aislados de asistencia para la reconversión industrial, de acuerdos para regular las exportaciones y de aplicación de medidas de protección para determinados productos, sino más bien mediante medidas económicas amplias, que incluyan el mantenimiento de un alto nivel de empleo,

^{38/} Véase un análisis del ajuste estructural vinculado al comercio, en UNCTAD, "Medidas de asistencia para la reconversión", (TD/B/C.2/198), del 4 de abril de 1978. El tema conexo de los acuerdos de colaboración industrial se trata en los documentos TD/185/Supp.3 y TD/B/C.2/179.

y una tasa de crecimiento satisfactoria, y que permitan que los tipos de cambio se adapten a los desequilibrios del balance de pago y estimulen las inversiones internas a través de incentivos tributarios.^{39/}

Estas recomendaciones no son nuevas para oídos latinoamericanos, puesto que durante bastante tiempo los representantes de los países de la región han estado expresando iguales o análogos conceptos en los foros internacionales. A manera de ejemplo reciente pueden citarse los puntos de vista manifestados por voceros de la región en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial.

La nueva división internacional del trabajo que está surgiendo y que exige una cuidadosa orientación, pone de relieve la creciente dependencia de los Estados Unidos y de otros países industrializados no sólo de los canales comerciales sino también del progreso económico de América Latina y de otros países en desarrollo. El Informe sobre el desarrollo mundial, 1978,^{40/} del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hace hincapié en la importancia de los países en desarrollo como mercado para las exportaciones de los países industrializados, y el informe anual del GATT correspondiente al mismo año ^{41/} observa que los países en desarrollo sólo podrán seguir desempeñando un papel estabilizador en la economía mundial - como lo han venido haciendo desde 1973 - si pueden continuar vendiendo libremente en los mercados de los países desarrollados. El informe citado señala que las importaciones de manufacturas de los países desarrollados desde los países en desarrollo no han logrado mantener las tendencias de crecimiento anteriores - de lo cual son ejemplo destacado las industrias textiles y de vestuario - como consecuencia directa del incremento del proteccionismo registrado últimamente.

^{39/} Véase Stephen B. Watkins y John R. Karlik, Anticipating Disruptive Imports, U.S. Government Printing Office, Washington, 1978, p. 3, (estudio realizado para el Comité económico conjunto del Congreso de los Estados Unidos).

^{40/} Página 16.

^{41/} GATT, El comercio internacional en 1977/1978, Ginebra, 1978.

Por otra parte, entre 1973 y 1977 las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados a los países en desarrollo acusaron un crecimiento más vigoroso que el comercio de tales productos entre países desarrollados. Esto se comprueba en todas las principales regiones industriales (América del Norte, Europa occidental y el Japón).

Pese a todas las inquietudes manifestadas ante el surgimiento de los países pobres como competidores, lo cierto es que éstos siguen siendo afortunadamente más importantes como compradores. El informe del GATT antes citado expresa que en 1977 las exportaciones japonesas de manufacturas a los países en desarrollo decuplicaron la cuantía de las manufacturas procedentes de éstos importadas por el Japón; la relación correspondiente fue de cinco a uno en el caso de Europa occidental (CEE y AELI) y de dos a uno en el de América del Norte. En lo que toca al aumento de las presiones proteccionistas, se observa que en 1977 ya habían aumentado significativamente en las industrias (textiles, vestuario y calzado) en que los antiguos países industriales están en situación de relativa desventaja frente a los países en desarrollo y que el proteccionismo "va expandiéndose hacia industrias en las que aquellos compiten entre sí y, por conducto de los productos químicos, hacia las industrias de tecnología avanzada en que reside la ventaja relativa de los países industriales frente a las demás economías".

En el caso concreto de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y América Latina, no son sólo los mercados latinoamericanos de exportaciones manufacturadas los que revisten gran importancia para el empleo y la prosperidad estadounidense sino también los mercados de productos agropecuarios. En el año fiscal 1977-1978 las exportaciones de productos agropecuarios estadounidenses a América Latina sobrepasaron la cifra hasta entonces sin precedentes de 2 500 millones de dólares registrada en 1973-1974.^{42/} Esto en circunstancias de que en el primer semestre de 1978, el total de las exportaciones agropecuarias de los Estados Unidos aumentó 26% en relación con el semestre anterior.^{43/}

^{42/} Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Foreign Agriculture, 25 de septiembre de 1978, p. 15.

^{43/} Según informaciones publicadas en The Economist, 16 de septiembre de 1978, pp. 91 y 92.

La importancia para los Estados Unidos de las importaciones de América Latina emana no sólo del hecho de que así ésta obtiene las divisas necesarias para comprar en los Estados Unidos, sino también de que la importación de productos más baratos desde los países en desarrollo ayuda a ese país a frenar la inflación, y le evita el costoso mantenimiento de industrias ineficientes.

Para llegar al punto en que puedan trazarse objetivos de política prácticos para una división internacional del trabajo más racional, será preciso analizar cuidadosamente la producción total estimada y las potencialidades de exportación de los países latinoamericanos en los próximos veinte años. Un estudio de las relaciones económicas de América Latina con Europa llevado a cabo por la CEPAL en 1978 contiene un intento preliminar de realizar esta clase de análisis.

Un trabajo similar, suficientemente detallado y profundo, sobre las relaciones comerciales de América Latina con los Estados Unidos, parece necesario.

2. Obstáculos de corto plazo a los objetivos de largo plazo

a) El proteccionismo en los Estados Unidos

Uno de los obstáculos más importantes para lograr una división internacional del trabajo más satisfactoria es el recrudescimiento del proteccionismo en los países desarrollados después de la recesión de mediados de los años setenta. Los orígenes de este fenómeno y sus efectos perjudiciales para los países en desarrollo de América Latina y otras regiones ya fueron tratados en otras secciones de este documento, por lo que aquí sólo se pasará revista a los aspectos más sobresalientes del nuevo proteccionismo.

De interés para América Latina son algunos ejemplos de un renovado proteccionismo en los Estados Unidos: i) el establecimiento del mecanismo de activación de los precios para los productos de acero a comienzos de 1978, después de la adopción de una medida similar que fijó precios mínimos o "básicos" para tales productos por la Comunidad Económica Europea; ii) la ley sobre importaciones de carne de res, dictada en octubre de 1978, que prevé un mecanismo para interrumpir las importaciones de este producto cuando aumenta la producción interna, y permite aumentarlas cuando ésta disminuye;

/iii) el

iii) el aumento de los derechos arancelarios y el establecimiento de una tasa adicional sobre las importaciones de azúcar (al término de su período de sesiones de 1978, la Cámara de Representantes rechazó la propuesta de apoyar un precio de 15 centavos para la libra de azúcar, mediante gravámenes a las importaciones y reducciones de las cuotas); iv) la aprobación por ambas cámaras de un proyecto de ley que impediría al Ejecutivo otorgar concesiones en las negociaciones comerciales multilaterales sobre las importaciones estadounidenses de textiles y vestuario;^{44/} v) la negativa del Congreso a prorrogar las facultades del Ejecutivo para renunciar a los derechos compensatorios.

Otras restricciones de importancia para América Latina que han aplicado los Estados Unidos en los dos últimos años afectan las importaciones de calzado, que son muy importantes para el Brasil y de importancia potencial para Uruguay; de televisores, de cierto interés para México; de vehículos de transporte, que también interesan a México; y de productos de la construcción naval, importantes para el Brasil. Con respecto al calzado, los Estados Unidos ha demostrado gran preocupación por el incremento de las importaciones, debido a su posible efecto en la industria y el empleo internos. Cabe señalar, sin embargo, que el Wall Street Journal del 27 de septiembre de 1978 (página 45) señala que en 1978 la US Shoe Corporation aumentó 40% sus utilidades. Esta es sólo una empresa, pero de gran importancia, y su situación es una de las varas para medir la solidez de la industria.

^{44/} Cabe incluir aquí la siguiente cita de Watkins y Karlik, op. cit., p. 7: "De acuerdo con la serie de restricciones bilaterales a las exportaciones vigentes en la mayoría de los países en desarrollo, el crecimiento global de las importaciones de vestuario estadounidenses es lento, si bien las de algunas categorías pueden aumentar más rápidamente si disminuyen las importaciones de otras. Estos cambios dependen de las fluctuaciones de la demanda y rentabilidad relativas de los distintos artículos. Así, pues, el crecimiento lento o, en algunos casos, incluso la reducción de las importaciones de algunas clases de artículos de vestuario no refleja la capacidad competitiva de los productores extranjeros sino más bien los efectos deformantes de nuestro sistema de restricción de las importaciones. Con respecto al futuro, lo más probable es que se sigan limitando las importaciones de vestuario".

Las tendencias proteccionistas de los Estados Unidos abarcan no sólo los productos agropecuarios y manufacturados, sino que también se extienden a algunos minerales que son exportaciones tradicionales latinoamericanas, como el estaño, el cobre y el zinc. Bolivia protestó por el proyecto de los Estados Unidos de vender 45 000 toneladas de estaño de las existencias de reservas estratégicas y, posteriormente, un comité senatorial redujo la cifra. El proyecto no fue aprobado en el 95° Congreso, que terminó su período de sesiones a mediados de octubre de 1978, pero se prevé que volverá a presentarse en 1979. Otro producto mineral que confronta posibles nuevas restricciones a su importación es el cobre. Los productores estadounidenses han solicitado a la US International Trade Commission que establezca cuotas de importación a fin de aliviar la situación de crisis por que atraviesa la minería del cobre en los Estados Unidos. En una situación análoga se encuentra el zinc.

Más información sobre el proteccionismo en los Estados Unidos y otros países industrializados fue proporcionada en este mismo documento, en el capítulo dedicado al tema.^{45/}

Ultimamente la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha procurado hacer una estimación burda del incremento de las tendencias proteccionistas en los Estados Unidos, comparando la aplicación de derechos compensatorios y cláusulas de salvaguardia antes y después de la promulgación de la ley de comercio exterior de 1974 en los Estados Unidos. En lo que respecta a la cláusula de salvaguardia, los casos de aplicación aumentaron de 12 entre 1971 y 1974, a 38 entre 1975 y septiembre de 1978. Por su lado, los casos de aplicación de derechos compensatorios en los mismos períodos subieron de 16 a 62.^{46/}

Un nuevo estudio sobre las condiciones de acceso al mercado estadounidense revela que si bien el nivel medio de los aranceles es relativamente bajo, y se aplican sólo algunos tipos de medidas no arancelarias, el rigor

^{45/} Véase el capítulo II de la Segunda Parte.

^{46/} Secretaría de la OEA, nota titulada "Presiones proteccionistas en los Estados Unidos que afectan a los países de América Latina", octubre de 1978.

y la eficacia de éstas últimas constituyen, sin embargo, un formidable obstáculo al comercio.^{47/} Se ha observado, además, que en el caso de algunas industrias livianas cuya densidad de mano de obra es relativamente alta, las tasas de protección vigentes son muy superiores a los derechos arancelarios nominales. Si no fuese ya un hecho muy conocido que las consideraciones relativas al empleo son un factor determinante de las políticas arancelarias de los Estados Unidos, el fenómeno quedaría de manifiesto al analizar detalladamente la estructura del arancel aduanero y el patrón de las modificaciones que ha experimentado en las distintas ruedas de negociaciones del GATT.

En el estudio mencionado, se examinaron 1 051 partidas arancelarias de interés para las exportaciones latinoamericanas y se comprobó que en los Estados Unidos las tasas efectivas de protección para 444 de ellas se han complementado con barreras no arancelarias, como restricciones cuantitativas, reglamentos sanitarios y otras. La situación afecta a los textiles, los productos alimenticios y otras industrias livianas. En lo que respecta a las materias primas agropecuarias, de las 156 partidas estudiadas, 80 estaban sujetas a restricciones cuantitativas o reglamentos sanitarios. En los alimentos elaborados, un porcentaje aún mayor era objeto de barreras no arancelarias, además de estar gravados con aranceles más altos. La industria textil es un ejemplo particularmente ilustrativo de la eficacia de las barreras no arancelarias.

La Declaración de Tokio, anterior a las negociaciones comerciales multilaterales que ahora llegan a su fin, expresa claramente que uno de los principales objetivos de esas negociaciones era favorecer el comercio de los países en desarrollo, elevar sus entradas en divisas, favorecer la diversificación de sus exportaciones, mejorar los precios de sus exportaciones de productos primarios y, en general, facilitar el acceso al mercado de los productos de interés para tales países. Las esperanzas de que se atenuara el proteccionismo, alentadas por los países latinoamericanos al iniciarse dichas negociaciones comerciales multilaterales, no se han materializado.

^{47/} E/CEPAL/L.184. Véase también en la Segunda Parte del presente documento el capítulo II, que trata del proteccionismo en los países desarrollados.

Las reducciones más generosas por parte de los Estados Unidos tendieron a recaer en aquellos productos que ya tenían un bajo nivel de protección, y no varían significativamente la situación para aquellos que son objeto de mayor protección.

b) Los derechos compensatorios y los subsidios

Al finalizar el 95º período de sesiones del Congreso de los Estados Unidos en octubre de 1978, sin que se hubiesen prorrogado las atribuciones presidenciales de renunciar a la imposición de derechos compensatorios sobre importaciones que en su país de origen han sido objeto de subsidios o de dumping, el Presidente informó a la Comunidad Económica Europea que confía en que el próximo año el nuevo Congreso otorgará dicha prórroga por varios meses. Las atribuciones para renunciar a los derechos compensatorios fueron concedidas al Presidente por la Ley de comercio exterior de 1974, y entendidas como una disposición transitoria mientras se llevaban a cabo las negociaciones comerciales multilaterales. Los países desarrollados temen que si el Congreso no concede tal prórroga, pueda producirse una guerra comercial, de manera que este tema se ha convertido en uno de los más importantes y publicitados de las relaciones comerciales externas de los Estados Unidos.

Con algunas excepciones, los países desarrollados han considerado tradicionalmente que las subvenciones que otorgan los gobiernos para estimular las exportaciones constituyen una práctica comercial inequitativa, una forma de dumping que amenaza los intereses del país importador.^{48/} No todos los países concuerdan en lo que constituye un subsidio a las exportaciones, ni en la clase de rebajas tributarias o reintegros que puede hacer un gobierno sin dar pie para que el país importador afectado establezca un derecho compensatorio. En el comercio internacional se acepta como principio generalizado que el monto de la rebaja tributaria no puede ser superior al impuesto que efectivamente se paga, y que toda suma por encima de esa cantidad debe

^{48/} Un detallado análisis de las posiciones tradicionales adoptadas por los países, y las disposiciones pertinentes del GATT, puede encontrarse en CEPAL "Incentivos fiscales a las exportaciones", Boletín Económico de América Latina, Vol. XII, Nº 1, mayo de 1967, pp. 32 y 58.

considerarse subsidio. Sin embargo, hay considerable desacuerdo con respecto a la clase de impuestos que pueden rebajarse sin que esto constituya un subsidio a las exportaciones.

Hasta hace poco, la posición del GATT respecto de los subsidios ha sido la de los países desarrollados. En 1958, se agregó al Acuerdo General, en su artículo XVI, un párrafo 4 relativo a esta materia, pero la mayoría de los países de menor desarrollo económico relativo que son miembros del GATT no han adherido a él. Si bien supuestamente los países que no han suscrito al párrafo 4 no están obligados a cumplir sus disposiciones, los Estados miembros del GATT que sí lo han hecho pueden presentar una reclamación ante éste si estiman que los perjudica la concesión de un subsidio a las exportaciones por otro Estado miembro. Un vistazo a la lista de prácticas que de acuerdo con el GATT, constituyen subsidio a la exportación,^{49/} revela que no todos los impuestos indirectos pueden reintegrarse, sino tan sólo aquellos relacionados con las importaciones o con los impuestos indirectos que se perciban en una o más fases sobre los mismos productos, cuando éstos se venden para el consumo interno. Los países desarrollados miembros del GATT no han podido ponerse de acuerdo sobre el tratamiento que debe darse a algunos impuestos indirectos, tales como los que gravan los combustibles y la maquinaria. Por lo demás, algunos países industrializados han permitido el reintegro de las cotizaciones de seguridad social relacionados con la producción para la exportación, pese a que el GATT incluye esta práctica entre las que se consideran subsidios.

Si bien existe considerable confusión y algún desacuerdo entre los países respecto de los criterios para determinar lo que es o no subsidio a la exportación, la práctica usual, en especial entre grupos de países que comprenden zonas de integración económica, ha sido autorizar el reintegro de los impuestos indirectos a fin de equiparar las condiciones en que compiten los diferentes países, mientras que el reintegro de los impuestos directos se permite sólo en casos excepcionales, o simplemente no se menciona como práctica autorizada. La posición del GATT es clara. El tercer rubro

^{49/} Véase GATT, Instrumentos básicos y documentos diversos, Noveno Suplemento, p. 200.

de la lista de subsidios antes mencionada, es la "exoneración de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social, concedida a las empresas industriales o comerciales para las exportaciones".

Pese a toda las expresiones de principios sobre las subvenciones, en un elevado número de países es común utilizar técnicas de exoneración o reintegro de los impuestos internos directos relacionados con la promoción de exportaciones.

Cabe esclarecer que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio prohíbe introducir los productos de un país en el comercio de otro a un valor inferior al normal si ello ocasiona, o amenaza ocasionar, perjuicios materiales a una industria establecida en el territorio de una de las partes contratantes, o retrasa materialmente el establecimiento de una industria nacional. En otros términos, si no causa perjuicios y si la consecuencia es simplemente permitir que el país importador adquiera los productos a un precio más favorable, el subsidio no se prohíbe. El Tratado de Montevideo también prohíbe los subsidios que "puedan perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la zona".

La posición jurídica actual de los Estados Unidos ante los subsidios a las exportaciones se encuentra en el título III de su Ley de comercio de 1974, cuyo primer capítulo trata de las restricciones a las importaciones extranjeras y subsidios a las exportaciones.

Las disposiciones principales de dicho capítulo son las siguientes: el Presidente de los Estados Unidos podrá tomar ciertas medidas para obtener la eliminación de las restricciones comerciales o los subsidios aplicados por otros países, entre ellas:

- a) Suspender, retirar o impedir la aplicación de las concesiones emanadas de acuerdos comerciales;
- b) Imponer gravámenes u otras restricciones a la importación de los productos del país extranjero en cuestión, o imponer derechos o restricciones a sus servicios.

El Presidente podrá tomar dichas medidas cuando compruebe que un país extranjero:

/i) mantiene

i) mantiene aranceles injustificables o infundados, u otras restricciones a la importación que vulneran el valor de los compromisos comerciales contraído con los Estados Unidos, o que gravan, restringen o discriminan el comercio de los Estados Unidos;

ii) aplica medidas o políticas discriminatorias o de otra índole que son injustificables o infundadas y que pesan sobre el comercio de los Estados Unidos o lo restringen;

iii) concede subsidios (u otros incentivos que obran como tales) a la exportación de uno o más de los productos que venden a los Estados Unidos, o a otros mercados extranjeros, subsidios que merman notoriamente las ventas del o los productos nacionales con los cuales esas exportaciones compiten en los Estados Unidos o en esos otros mercados extranjeros, o

iv) impone restricciones injustificables o infundadas al abastecimiento de alimentos, materias primas, o productos manufacturados o semi-manufacturados, que pesen sobre el comercio de los Estados Unidos o lo restrinjan.

En lo que toca a los subsidios para suspender los beneficios o imponer gravámenes, el Secretario del Tesoro deberá comprobar que un país ha concedido un subsidio, o un incentivo que obra como tal; la Comisión de Comercio Internacional deberá dictaminar que las exportaciones subsidiadas a los Estados Unidos merman en forma notoria las ventas del producto o productos estadounidenses competitivos; y el Presidente deberá concluir que la ley contra el dumping de 1921 y la sección pertinente de la ley de aranceles de 1930 no bastan para desalentar dicha práctica.

Los criterios que pueden ser adecuados para reglamentar las relaciones comerciales de los países desarrollados entre sí, pueden resultar inadecuados o inapropiados para reglamentar las exportaciones de países en desarrollo, dadas las condiciones y circunstancias tan diversas que prevalecen en estos últimos. Precisamente ahora que el mundo ha llegado a aceptar el concepto de industria incipiente, y la necesidad de protegerla mediante el uso de aranceles, tendrá que aceptar en breve la noción de actividad exportadora incipiente. Toda actividad de un país en desarrollo que comienza a penetrar en el mercado mundial tiene que vencer una serie de obstáculos vinculados

/con la

con la organización de los canales de distribución, el desconocimiento de los mercados extranjeros, la necesidad de adaptar su producción a las modalidades de la demanda en los mercados a los que se desea llegar, etc. Para resolver los problemas que surgen en esas etapas iniciales, se precisa apoyo especial; en consecuencia, esta situación no puede compararse con la de los países desarrollados que ya han superado las etapas iniciales de la competencia por los mercados y que, sin embargo, podrían querer seguir otorgando subsidios.

Algunas investigaciones en curso llegan a la conclusión de que puede justificarse que en determinadas circunstancias los países en desarrollo subvencionen las exportaciones, y que la estrategia de desarrollo de América Latina ha derivado en el gravamen implícito, involuntario y elevado, de las exportaciones no tradicionales, las que a veces en la práctica han sido desalentadas más que fomentadas. Como ilustración se señalaba que en Argentina, en 1969, la combinación de aranceles, impuestos, tipos de cambio e incentivos hacía que el productor argentino prefiriera vender en el mercado nacional y no en los mercados de exportación. Interesante es observar que algunas de las actividades económicas que parecen haber recibido subsidios a la exportación, insuficientes para contrarrestar políticas que las desalientan, corresponden precisamente a aquellas categorías de bienes que son extremadamente sensibles a la importación en los países desarrollados (por ejemplo, calzado, textiles y artículos ópticos).

Se estima que otros países latinoamericanos que han seguido políticas y estrategias de desarrollo similares, y que tenían monedas sobrevaloradas, han estado intrínsecamente e involuntariamente sesgados en contra de las exportaciones. La industrialización orientada a la sustitución de importaciones que se dio en la mayoría de los países latinoamericanos en los años cincuenta y sesenta entrañaba políticas que iban unidas a la protección de los productores nacionales contra la competencia de las importaciones, a una legislación laboral que establecía salarios mínimos y otros derechos y beneficios, a mayores impuestos sobre las utilidades y los ingresos personales, a tasas de crédito preferenciales para las industrias básicas, y a otras clases de intervención que acrecentaban tanto la necesidad como el costo de los

/servicios gubernamentales.

servicios gubernamentales. Dichas políticas, a la vez que impulsaban la industrialización, conducían a veces a gravar las exportaciones de productos tradicionales y, en forma indirecta, tornaban más difícil la competencia de productos no tradicionales en el mercado mundial.

Los Estados Unidos ha comenzado a reconocer la necesidad de que los países en desarrollo utilicen subsidios, y para América Latina es muy importante que esa aceptación parcial se consolide y sea recogida por otros países desarrollados, cuyos conceptos sobre la materia no han madurado aún. El empleo de subsidios a las exportaciones es un instrumento esencial de política comercial en la actual etapa de transición por la que atraviesa América Latina; ésta empieza a salir de la fase en que sólo exportaba productos primarios para pasar a la exportación de productos semimanufacturados y manufacturados a los mercados mundiales. Será muy importante que la posición de los países en desarrollo cuente con el respaldo de los Estados Unidos, para lograr los cambios necesarios en las normas del GATT.

Según informaciones recientes del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, se esperaba llegar a un acuerdo en materia de subsidios en las negociaciones comerciales multilaterales, sobre la base de las disposiciones vigentes del GATT, y que se hiciera hincapié en los efectos de los subsidios y en la limitación de aquellos que pudieran perturbar el comercio.^{50/} Si bien se prevé que uno de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales será un nuevo código sobre subsidios e impuestos compensatorios, todavía no hay indicios de que éste haya de ser como lo desea América Latina, es decir, un código que establezca un régimen especial y diferenciado para los países en desarrollo. Por el contrario, la evolución de las negociaciones hasta ahora apuntaría hacia un resultado más bien pobre. El optimismo inicial relativo a la posibilidad de alcanzar dicho régimen había sido alentado en parte por una cláusula de la Declaración de Tokio que trata del tema de la reciprocidad y que reza así: "Reconocen también

^{50/} Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Business America, 6 de noviembre de 1978.

la importancia de aplicar medidas diferenciadas a los países en desarrollo según modalidades que les proporcionen un trato especial y más favorable en los sectores de negociación donde sea posible y apropiado".^{51/}

3. Los Estados Unidos como competidor de América Latina

Precisamente ahora que algunos países en desarrollo están llegando a la condición de "semindustrializados" en lo que respecta a su desarrollo económico general, y que los productos manufacturados comienzan a cobrar cierta importancia entre sus exportaciones, se ven enfrentados en ciertos casos a una mayor competencia de los países desarrollados en la arena internacional.

¿Cuáles son algunas de las formas en que se manifiesta esta mayor competencia?

En los Estados Unidos, un grupo de trabajo designado por el Presidente ha venido estudiando últimamente una propuesta para fomentar las exportaciones que elevaría las ventas estadounidenses en el exterior en unos 10 000 a 15 000 millones de dólares en un plazo de cinco años. La propuesta prevé:

- i) nuevo financiamiento para las exportaciones, que incluye un incremento de la capacidad del Export-Import Bank para conceder préstamos a compradores extranjeros de manufacturas estadounidenses, así como un financiamiento más adecuado para las exportaciones de productos agropecuarios;
- ii) supresión de barreras internas que entorpecen el comercio, con la sugerencia de que el Departamento de Justicia liberalice su interpretación de las leyes antimonopolios a fin de permitir que los exportadores estadounidenses formen asociaciones conjuntas de exportación fuera de los Estados Unidos, y de que se examinen los efectos desalentadores de las leyes contra el soborno, y
- iii) incentivos tributarios.

Abonando estas propuestas, uno de los objetivos establecidos hace poco para la economía estadounidense por el señor G. William Miller, Presidente de la Junta Federal de Reserva, es un incremento de casi 50% de las exportaciones durante los próximos cinco años. El señor Bergsten, Secretario Adjunto del Tesoro, ha señalado que la expansión de las exportaciones de los Estados Unidos es uno de los dos grandes cambios estructurales que precisa la economía actualmente (el otro es la reducción del consumo energético).

^{51/} GATT, "Declaración de los Ministros aprobada en Tokio el 14 de septiembre de 1973", MIN (73) 1, 14 de septiembre de 1973, p. 5.

Según comunicados de prensa recientes, el Presidente Carter ya ha aceptado algunas de las recomendaciones del equipo de trabajo y ha anunciado que se desplegarán nuevos esfuerzos para aumentar las exportaciones de los Estados Unidos. El programa prevé lo siguiente:

- Autorizar al Export-Import Bank para que durante el año fiscal de 1980 aumente sus préstamos en 550 millones de dólares
- Destinar 100 millones de dólares de los fondos gubernamentales para la pequeña empresa, a avalar préstamos a los pequeños exportadores
- Destinar 20 millones de dólares adicionales a los Departamentos de Comercio y de Estado para programas de fomento de las exportaciones
- Colaborar con el Congreso para resolver a breve plazo los problemas tributarios de los estadounidenses empleados en el exterior
- Disminuir las barreras internas que entorpecen las exportaciones, como reglamentos, controles, leyes antimonopolios y consideraciones ambientales.

Con respecto a las exportaciones agrícolas, se ha propuesto aumentar el financiamiento de los créditos de corto plazo para la exportación de la Commodity Credit Corporation entre 1 000 y 1 700 millones de dólares durante el año fiscal que comienza el 1º de octubre.

A la luz de los planes de los Estados Unidos de impulsar las exportaciones futuras, tiene interés comparar sus anteriores intentos de fomentar las exportaciones con los de otras naciones desarrolladas.

El Export-Import Bank ha examinado la magnitud del crédito para la exportación en otros países industrializados (autorizaciones de préstamos directos y de descuento durante 1976, excluidos garantías y seguros) a fin de comparar la asistencia que los Estados Unidos presta a sus exportadores con la que brindan sus competidores a los suyos. Los resultados fueron los siguientes:

	<u>Millones de dólares</u>
Canadá	728
Francia	7 600
Italia	1 500
Japón	3 300
Reino Unido	1 200
Estados Unidos	2 000

/Sin embargo,

Sin embargo, durante el primer trimestre de 1978 el Export-Import Bank ya había comprometido préstamos directos por un monto de 760 millones de dólares (contra 700 millones en todo el año fiscal de 1977). Según el Departamento de Estado, el objetivo inmediato del Banco era respaldar un mínimo de 12 000 millones de dólares en exportaciones anuales de los Estados Unidos.^{52/}

En cuanto al desarrollo del mercado de productos agropecuarios, los Estados Unidos ha gastado hasta ahora mucho menos que sus competidores principales. Según una fuente del Departamento de Agricultura, en 1976 Israel gastó 15 veces más y Australia 11 veces más, si se mide este gasto como porcentaje de los ingresos procedentes de las exportaciones agropecuarias.^{53/} El financiamiento para ampliar el mercado proviene fundamentalmente del sector privado, y se ha elevado 15% en 1978. La proyectada ley de comercio agrícola de 1978 prevé la expansión del programa gubernamental de fomento de las exportaciones, que incluye mecanismos para recopilar, analizar y difundir la información sobre el mercado. En 1977 se creó una Junta para examinar las perspectivas y la situación de la alimentación y la agricultura en el mundo, a fin de coordinar todos los análisis económicos del Departamento. Pese a que la promoción de exportaciones en este sector no ha tenido gran relieve, los Estados Unidos se ha mantenido como el mayor productor y exportador mundial de productos agropecuarios, cuyas exportaciones anuales han alcanzado últimamente a 26 600 millones de dólares.

Actualmente, los Departamentos de Estado y Comercio estudian la posibilidad de adaptar algunos programas de fomento de las exportaciones que han venido aplicando algunos países competidores. Según estas pautas, los Estados Unidos podrían ampliar servicios gratuitos o parcialmente subvencionados, de estudios de mercado para los nuevos exportadores de manufacturas; elevar la contribución financiera del gobierno a la participación en ciertas ferias, misiones, centros y exhibiciones comerciales en otros países;

^{52/} Gobierno de los Estados Unidos, Departamento de Estado, Department of State Bulletin, Vol. 78, Nº 2016, julio de 1978, p. 38.

^{53/} Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Foreign Agriculture, 2 de octubre de 1978, p. 12.

financiar visitas de misiones comerciales extranjeras, y disponer que las grandes empresas establecidas en el exterior presten asistencia técnica, y posiblemente incluso instalaciones de almacenamiento, a empresas más pequeñas que se inician en estas lides.

4. El Sistema Generalizado de Preferencias

El instrumento principal que ha empleado los Estados Unidos en los últimos años para materializar sus políticas comerciales en beneficio de los países en desarrollo ha sido su esquema del Sistema Generalizado de Preferencias. Los detalles de las normas que rigen la participación estadounidense en este sistema internacional figuran en la Ley de comercio de 1974, y han sido analizadas, por lo demás, en documentos previos de la Comisión.^{54/} Si bien de vez en cuando se han introducido ciertos cambios en cuanto a los productos incluidos, la naturaleza del esquema estadounidense no ha variado mucho desde que entró en vigor en 1976. Con respecto a los países beneficiados, Ecuador y Venezuela siguen excluidos debido a su participación en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). También Cuba ha sido excluida. Las normas de origen siguen limitando la nómina de productos que pueden importarse de América Latina y de otros países en desarrollo. Para que un producto pueda acogerse al esquema de preferencias de los Estados Unidos, por lo menos 35% de su valor agregado debe haberse originado en el país exportador; y la cifra se eleva a 50% cuando se trata de productos con valor agregado en dos o más países que forman parte de una asociación comercial o de una zona de integración. La índole restrictiva de estos porcentajes se agudiza muchísimo más debido al hecho de que el valor agregado se circunscribe, en la aplicación de la ley, a los costos directos. Los de transporte, distribución, utilidades, seguros y otros de carácter indirecto se excluyen de esos porcentajes, con lo cual la limitación es en realidad aún más severa de lo que parece a primera vista. Otro factor que limita la eficacia del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos es la aplicación permanente de la fórmula de la "necesidad competitiva", en virtud de la cual

^{54/} E/CEPAL/L.133, del 19 de abril de 1976, y E/CEPAL/L.1024, del 15 de marzo de 1977.

las exportaciones de un determinado producto de un país en desarrollo beneficiario, dejan de recibir trato preferencial una vez que superan el 50% del total de las importaciones estadounidenses de ese bien, o alcanzan un límite máximo, que fue establecido en 25 millones de dólares el primer año, y está sujeto a ajustes posteriores. El número de productos latinoamericanos sujetos a esta fórmula en 1978 fue mayor que en años anteriores. La suma de las partidas arancelarias de los distintos países a las que se aplicó la fórmula, ascendió en 1978 a 123, contra sólo 106 en 1976.^{55/}

En una conferencia reciente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) sobre las negociaciones comerciales multilaterales y las políticas comerciales hacia los países en desarrollo, se señaló que la fórmula de la "necesidad competitiva" puede equivaler a veces a una tasa impositiva marginal superior al 100%. Puede penalizar el éxito en forma tan dura que anula los beneficios de largo plazo de la concesión original.^{56/}

Lo que más ha limitado la eficacia del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos ha sido, naturalmente, la exclusión de tantos productos del esquema. Son unas 700 las partidas arancelarias estadounidenses que se han excluido aduciendo que son sensibles y que su exclusión es obligatoria en virtud de la Ley de comercio de 1974. Muchas de las partidas excluidas son de interés real o potencial para América Latina (textiles, vestuario, calzado, etc.). Sin embargo, la lista más numerosa y más desalentadora de exclusiones es la que abarca todos los productos cuya ausencia del esquema es discrecional. Dichos productos han sido excluidos por decisión presidencial, después de audiencias públicas y de recomendaciones formuladas por la Comisión de Comercio Internacional, debido a la posibilidad de que las importaciones tuvieran efectos desfavorables sobre las industrias y el empleo en los Estados Unidos. En documentos anteriores se han dado

^{55/} UNCTAD, "Generalized System of Preferences. Scheme of the United States of America, Amendment". TD/B/GSP/USA/5, de 17 de mayo de 1978.

^{56/} Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina de Asuntos Inter-gubernamentales e Internacionales, Trade Policies Toward Developing Countries, The Multilateral Trade Negotiations, Washington, D.C., 1978, p. 233.

ejemplos de dichos productos. Sin embargo, convendría mencionar aquí que a los funcionarios de América Latina y de otros países en desarrollo les cuesta a veces comprender por qué se excluyen ciertos productos del esquema de preferencias. Un ejemplo es el de los vinos, cuya exportación reviste interés para Argentina, Brasil y Chile. Pese a que los Estados Unidos importó en 1976 un total de 268 millones de dólares en vinos (clasificados conforme a las tres partidas estadísticas correspondientes a las exportaciones de estos países), menos de 1% de este total fue importado desde países en desarrollo latinoamericanos.^{57/} Más del 99% fue importado de países desarrollados. Indudablemente, en el caso de este producto la amenaza a la producción estadounidense no proviene de los países en desarrollo - no en el futuro inmediato, al menos. Otro caso desconcertante de exclusión del Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense, es el de algunos productos agrícolas perecibles importados desde los países en desarrollo del hemisferio sur en las temporadas en que ellos no se cosechan en los Estados Unidos. Los costos para los consumidores estadounidenses podrían bajar si se incluyeran dichos productos en el Sistema.

B. RELACIONES CON LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE)

Mucho de lo que se ha dicho respecto a una nueva división internacional del trabajo en la sección anterior, es válido también para las relaciones económicas con la CEE. Como el tema ha sido examinado ampliamente en un estudio de próxima publicación sobre las relaciones con la Comunidad y con el resto de Europa,^{58/} sólo se destacarán aquí algunos rasgos del comercio de América Latina con la CEE.

1. Breve resumen del comercio de América Latina con la CEE

Como se dijo antes, la Comunidad sigue siendo el segundo mercado más importante, después de los Estados Unidos, para la región latinoamericana. Por otro lado, tanto América Latina como los países en desarrollo en su conjunto aumentaron su participación en las exportaciones de la CEE durante los dos últimos años

^{57/} Departamento de Comercio de los Estados Unidos, U.S. Imports for Consumption and General Imports, FT 246/Annual 1976.

^{58/} Este estudio, que está en elaboración, está siendo preparado conjuntamente por las secretarías de la Comisión Económica para Europa y de la CEPAL.

para los cuales se dispone de datos confiables. Los países en desarrollo en su conjunto aumentaron sus compras precisamente durante la recesión, constituyendo así un importante factor de impulso y de recuperación económica.

Se han notado algunas diferencias entre países de América Latina. El mayor incremento lo acusaron las compras hechas por Brasil, país que se transformó en un mercado más importante que el Grupo Andino para Europa, a diferencia de lo que ocurría en 1955. México también aumentó, durante este período, su participación en las exportaciones de la CEE, mientras Argentina disminuía fuertemente su peso relativo en las exportaciones de la Comunidad hacia la región.

De las exportaciones efectuadas por la CEE ampliada a la región en 1975, las manufacturas representaban 88.1%. En 1973-1975 América Latina importaba en promedio tres veces más manufacturas de las que importaba Japón, y alrededor de una tercera parte de las que realizaban respectivamente los Estados Unidos y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) desde la Comunidad. Al desagregar las manufacturas por secciones CUCI, se observa que la importancia relativa de América Latina para la Comunidad en algunas de ellas es aún mayor. Así sucede con los productos químicos (CUCI 5), en los cuales las importaciones de América Latina desde la CEE, representaban poco más de la mitad de las efectuadas por la AELI desde el mismo origen; mientras que tales importaciones en el caso de los Estados Unidos solamente representaban tres cuartas partes del valor de las importaciones latinoamericanas desde la CEE. Casi una cuarta parte del total de los productos químicos exportados hacia los países en desarrollo por la CEE ampliada se destina a América Latina.

América Latina es un importante abastecedor de productos básicos para la CEE ampliada, aun cuando su participación en las importaciones extracomunitarias es levemente inferior a las compras que la Comunidad hace a Estados Unidos o Africa; estos últimos proveían en promedio 16.9% y 15.8% respectivamente de las compras extracomunitarias de estos productos en 1973-1975, mientras que a América Latina le correspondía 14.9%.^{59/} Hay muchos productos de los cuales América Latina es para la CEE el proveedor más importante (hierro, cobre, azúcar y algodón, por ejemplo). La participación

59/ Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

de un grupo importante de productos básicos en las importaciones totales de la CEE desde América Latina no ha cambiado apreciablemente a lo largo del período estudiado. Aun así, hay diferencias grandes entre los distintos productos, que guardan relación con problemas en las condiciones de acceso, y otros, que encuentran los productos en el mercado de la Comunidad.

Casi dos terceras partes de las importaciones de manufacturas de la CEE ampliada desde América Latina corresponden a las secciones 6 y 8 de la CUCI (excluido el capítulo 68), que comprenden en general las manufacturas que no son metalmecánicas ni químicas. La participación de América Latina en las importaciones totales que hace la CEE de estos productos, en relación con otras áreas, es insignificante, pues la mayor parte del comercio de manufacturas se efectúa entre los países desarrollados. Por otro lado, el intercambio de estas manufacturas tiene importancia por el alto grado de competitividad que han adquirido tanto América Latina como otros países en desarrollo en muchos productos pertenecientes a este grupo. En 1974 la mayor parte de las importaciones de este tipo de manufacturas efectuadas desde la región por la CEE ampliada correspondía a textiles, vestuario, calzado y otros productos de cuero, y hierro y acero; estos rubros alcanzaban un valor de 397 millones de dólares, de los cuales 249 millones correspondían a productos textiles y vestuario. Estas importaciones han crecido con vigor, ya que en 1965 sus valores eran prácticamente insignificantes, y son importantes además porque provienen también de los países de menor desarrollo relativo, y no únicamente de los tres grandes (Argentina, Brasil y México). Por otro lado, son éstos los productos que enfrentan mayores obstáculos en su acceso a los países desarrollados. La mayor parte de estos bienes están calificados de "sensibles" en el Sistema Generalizado de Preferencias de la Comunidad.

La región no solamente exporta manufacturas tradicionales, sino también de industrias modernas, sobre todo desde Brasil, Argentina y México, que venden montos importantes. En 1975, las ventas de seis productos metal-mecánicos brasileños destinadas a la CEE alcanzaron un valor de 51 millones de dólares, de los cuales 26 millones correspondieron a maquinaria generadora de fuerza (CUCI 711). Productos similares fueron destinados a la AELI, por valor de 18.5 millones de dólares, siendo entre ellos los vehículos

/automotores (CUCI

automotores (CUCI 732) el rubro más importante, con 13 millones de dólares. Aunque no se dispone de datos sistemáticos desagregados en esta forma sobre años posteriores, la información con que se cuenta parece señalar que estos rubros están creciendo mucho.

Como se ha indicado antes, las exportaciones de América Latina hacia la Comunidad no han logrado crecer a un ritmo similar al de las importaciones de ese origen, sobre todo en los últimos años, y esto ha significado que el saldo en el comercio con la Comunidad, que fue positivo hasta 1970, se haya convertido en un déficit.

2. Las preferencias especiales de la CEE

La CEE no ofrece condiciones de acceso a sus mercados especialmente favorables para la región latinoamericana que pudieran influir en la participación porcentual de ésta en las importaciones comunitarias. Por el contrario, los distintos acuerdos suscritos por la CEE con varios países del Mediterráneo, con los de la Convención de Lomé, a la cual han adherido 53 países de África, del Caribe y del Pacífico - los llamados países ACP - y con algunos otros de Europa, Asia y África, han llevado a delinear la creación de un bloque comercial entre la Comunidad y un número muy grande de países en desarrollo o semidesarrollados, lo cual, sin duda alguna, tiene consecuencias adversas para las exportaciones de los países que no forman parte de dicho bloque.

Son más de 70 los países a los cuales la CEE concede tratamientos comerciales más favorables no generalizados (o especiales).^{60/} Para llegar a esta cifra se han tomado en cuenta:

i) Las preferencias no recíprocas otorgadas a los 53 países ACP firmantes de la Convención de Lomé, los tres países de Maghreb y los cuatro de Mashrek que disfrutaban de tratados comerciales preferenciales.

ii) Las preferencias recíprocas implícitas en los acuerdos vigentes con los cuatro países mediterráneos que están formando una unión aduanera con la CEE (Grecia, Turquía, Malta y Chipre), los ocho países miembros de la AELI, e Israel, que han firmado acuerdos con la CEE tendientes a crear una asociación de libre intercambio.

^{60/} Véase más adelante un examen de la naturaleza y alcance de las preferencias generalizadas.

Aparte los convenios mencionados, existen acuerdos especiales con países individuales sobre un solo producto o grupo de productos. Entre ellos están los acuerdos con Yugoslavia sobre carnes vacunas, y los acuerdos especiales con países miembros de la Comunidad Británica para compensarlos de la pérdida de ventajas aduaneras causada por la entrada de tres nuevos miembros en la CEE.

La Convención de Lomé otorga en principio (salvo para aquellos productos que están sujetos a la política agrícola común) acceso totalmente libre a la CEE para los productos de los 53 países ACP, sin ninguna obligación de reciprocidad. Esto se complementa con tres acuerdos suplementarios sobre cooperación industrial, asistencia técnica y financiera y estabilización de ingresos de exportación (STABEX).

Cabe señalar como caso especial el del azúcar, que, aun sin disfrutar del sistema STABEX, está sujeto a un acuerdo especial de suministro, mediante el cual la CEE garantiza a los países ACP la compra de cuotas de azúcar a precios que no pueden estar por debajo de los precios de apoyo que se pagan a los productores de la misma Comunidad.

En cuanto a las manufacturas, muchos de los países ACP tienen una capacidad potencial de exportación netamente menor que la de América Latina. Así y todo, vale la pena destacar que su posición se compara muy favorablemente con la de los países latinoamericanos, ya que su acceso, totalmente liberalizado, no está sujeto al sistema de cuotas que rige para los productos "sensibles" y "semisensibles" en el sistema de preferencias generalizadas de la CEE. Además, algunos países ACP están ya en condiciones de aprovechar este mejor tratamiento. La Convención de Lomé sólo contiene una cláusula de salvaguardia que autoriza medidas restrictivas, aplicadas de manera tal que provoquen un mínimo de dificultades a los países ACP, si las importaciones dieran lugar a "serias perturbaciones en la economía del país importador".

El tratamiento menos favorable otorgado en la política comercial de los países de la CEE a América Latina frente a estos otros 70 países desarrollados y en desarrollo, podrá tener efectos mayores en el futuro que en el pasado, en la medida en que la recesión deteriore los mercados para los bienes que son objeto de este tratamiento distinto.

/En conclusión,

En conclusión, puede decirse que el proteccionismo de los países de la CEE será uno de los temas centrales de las negociaciones entre la Comunidad y América Latina en los próximos años. En ellas deberá tenerse en cuenta también el tratamiento comercial distinto aplicado a las importaciones provenientes de la región.

3. Sistema Generalizado de Preferencias: el esquema de la CEE y su utilización

En un documento de la CEPAL publicado en 1975 se hizo un detallado análisis del esquema de la Comunidad Económica Europea dentro del Sistema Generalizado de Preferencias.^{61/} Desde entonces, se han producido cambios en las listas de productos incluidos en dicho esquema, pero no así en su estructura ni en el sentido que tienen para los países latinoamericanos.

En el esquema de la Comunidad para 1978 se modificó el año base para algunos cálculos de cuotas globales, pero esto sirvió sólo para compensar en parte cambios en valores reales. En 1978 no hubo mejoramientos en los montos de las cuotas para productos textiles y entre los productos primarios elaborados se agregaron sólo nueve a los 296 anteriores.

El esquema propuesto para 1979 incluye: i) la adición de 13 líneas arancelarias al esquema, las que corresponden a productos agrícolas elaborados; ii) la reducción de la tasa preferencial para 14 productos del mismo tipo; iii) modificaciones en el sistema de cuotas para la piña conservada, y iv) medidas en favor de los países de menor desarrollo relativo. Además, prevé la modificación del esquema de preferencias aplicable a los textiles para facilitar el cumplimiento de compromisos contraídos en los acuerdos bilaterales asociados con el acuerdo textil Multifibras.

Se ha observado en los últimos años que el Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE ha tendido a introducir principalmente aquellas modificaciones que puedan beneficiar a los países de menor desarrollo relativo, y se cree que esta tendencia continuará en los años venideros. Son ahora pocos los países latinoamericanos que esperan con optimismo una mejora apreciable en el esquema que sea de interés directo para ellos.

^{61/} Véase El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional (E/CEPAL/981/Add.2), 21 de febrero de 1975, Segunda Parte.

En cuanto al aprovechamiento del esquema de la Comunidad, tanto en 1975 como en 1976, los países latinoamericanos que más aprovecharon el esquema de la CEE, fueron Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela. Desde esos países ingresaron efectivamente a la CEE, con trato preferencial, importaciones por los montos siguientes, medidos en millones de unidades de cuenta.

	<u>1975</u>	<u>1976</u>
Argentina	47	74
Brasil	162	291
México	59	81
Perú	32	19
Venezuela	1	190

Cabe señalar que el total correspondiente a todos los beneficiarios fue de 1 792 millones de unidades de cuenta en 1975, y de 3 501 millones en 1976.^{62/}

Veinticinco productos básicos constituyen alrededor de dos terceras partes de las exportaciones latinoamericanas a la CEE.^{63/} De ellos, 16 están sujetos al pago de derechos arancelarios, y sólo tres disfrutaban de preferencias. Dichas preferencias toman la forma de reducciones arancelarias sólo parciales, pero los márgenes de ventaja sobre países sin trato preferencial son muy pequeños. Desde el comienzo, el esquema de la CEE tuvo por objeto alentar la exportación de manufacturas y semimanufacturas desde países en desarrollo, más que la de productos primarios. En realidad, estos últimos no sólo no gozan de preferencias, sino que mediante la aplicación de su política agrícola común, la Comunidad desalienta fuertemente las exportaciones de muchos productos básicos agropecuarios.

Por otra parte, la expresa intención de estimular la exportación de bienes industriales desde los países en desarrollo se ha visto parcialmente frustrada por las limitaciones que impone la misma Comunidad. Dichas limitaciones toman la forma de cupos y topes arancelarios que impiden la entrada

^{62/} Véase UNCTAD, "Sistema Generalizado de Preferencias: Respuestas de los países otorgantes" (TD/B/C.5/30/Add.4 y Add.12), 20 de junio de 1977.

^{63/} Véase la lista de estos productos en El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina (E/CEPAL/1024/Rev.1), p. 241.

de bienes liberados una vez copados los límites establecidos. Lamentablemente, algunos de los productos afectados son precisamente aquellos de exportación no tradicional que América Latina ha estado tratando de promover con miras a disminuir su desventajosa dependencia de unos pocos productos de exportación sujetos a fuertes fluctuaciones de los precios y de la demanda internacional.

Cuarenta y seis productos industriales "sensibles" están sujetos a cupos arancelarios, con una asignación anticipada de cada cupo entre los Estados miembros de la Comunidad. Algunos cupos arancelarios incluyen una parte de reserva, para que la asignación pueda ajustarse de acuerdo con el uso del cupo. Los productos "semisensibles" son 131, y están sujetos a topes en el ámbito de la Comunidad. Para casi todos los otros productos no agropecuarios llamados "no sensibles" los límites máximos establecidos por la Comunidad se aplican cuando el producto cambia de categoría en cuanto a su "sensibilidad". Cada uno de los países exportadores, en particular, está limitado en principio a un determinado porcentaje del cupo fijado por la Comunidad (butoir), lo que significa que ninguno de ellos puede por sí solo exportar más de 50, 30 o 20% del tope, según el producto. Los butoirs están especificados, producto por producto, en la lista de bienes que disfrutan de preferencias incluidos en los capítulos 25 a 99 de la nomenclatura arancelaria.

Las materias primas industriales no están incluidas en las preferencias, pero en general pagan derechos muy bajos o nulos.

De acuerdo con la información proporcionada a la UNCTAD por la Comunidad Económica Europea, existe una gran disparidad entre el valor de las importaciones (de todas las fuentes) de los productos incluidos en el esquema de preferencias, y el valor de las importaciones de los mismos productos que efectivamente recibieron un trato preferencial de la Comunidad; la relación en 1975 fue de 3 a 1.64/ Algunos países latinoamericanos (Brasil, México y Perú), mostraron un grado de aprovechamiento mayor, de acuerdo con las cifras proporcionadas por la fuente citada. El porcentaje de Argentina correspondió al promedio mundial, y el de Venezuela fue muy bajo.

64/ Véase UNCTAD, "Sistema Generalizado de Preferencias: Respuestas de los países otorgantes de preferencias" (TD/B/C.5/30/Add.4), op. cit.

Dos factores que limitan en forma grave el uso de las preferencias, son los siguientes: i) los cupos y límites máximos impuestos por la Comunidad para ciertos productos "sensibles" y "semisensibles", y ii) el insuficiente conocimiento y comprensión del esquema por parte de los exportadores, a lo que contribuye la complejidad de su reglamentación. Respecto del primero de estos puntos, en 1976 cinco países latinoamericanos sobrepasaron los límites máximos fijados por la Comunidad (Brasil con siete productos, México y Venezuela con dos productos cada uno, y Argentina y Colombia con un producto cada uno). Todos los países beneficiarios del esquema, incluso los latinoamericanos, vieron limitadas sus exportaciones liberadas de 23 otros productos, debido a las restricciones cuantitativas impuestas por la Comunidad.^{65/} Lo anterior significa que en los países latinoamericanos llegaron a 36 los productos afectados por la aplicación de este tipo de restricciones dentro del esquema de preferencias, mientras en el conjunto de los países en desarrollo fueron 105 los productos afectados. Los 36 productos corresponden a las siguientes categorías: cueros y pieles, madera, cemento, hilados, tejidos y prendas de vestir, calzado, ácido cítrico y glutámico, derivados del petróleo, ciertos artículos manufacturados de metal y materiales de construcción.

En 13 de los productos en que una restricción cuantitativa del esquema afectó a un país o a países latinoamericanos, el monto máximo liberado alcanzó a menos de medio millón de dólares. Para otros productos, dicho monto fue de 800 000 dólares. Y para un tercer grupo de productos, los límites son extremadamente bajos en relación con las exportaciones totales del país "beneficiario" a la Comunidad (por ejemplo, los cueros y pieles exportados por Argentina, y el calzado y las tablas cepilladas exportados por Brasil).

4. El proteccionismo y las condiciones de acceso al mercado de la CEE

Los obstáculos al libre acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de la Comunidad se manifiestan en distintas formas, variando de un grupo de productos a otro.

Las preferencias especiales descritas antes afectan el acceso de los productos tropicales latinoamericanos a los mercados de la CEE. Son principalmente estos productos los que los países de la Convención de Lomé y otros

^{65/} UNCTAD, "Aplicación y efecto del Sistema Generalizado de Preferencias. Esquema de la Comunidad Económica Europea, 1976" (TD/B/C.5/17/Add.22), 21 de enero de 1977.

que gozan de preferencias especiales en la CEE están exportando en competencia con América Latina. Los provenientes de América Latina, en cambio, están en buena parte sujetos a aranceles bastante altos según la fórmula de la nación más favorecida. El Sistema Generalizado de Preferencias, habitualmente no se aplica a productos primarios, y concede solamente márgenes preferenciales reducidos a las semimanufacturas. De los productos primarios tropicales que figuran entre las exportaciones latinoamericanas más importantes, los bananos, el café, el cacao y el tabaco pagan aranceles bastante elevados, si se los compara con la exención de derechos de importación otorgada a los países ACP. Además, generalmente son progresivos, en la medida en que aumenta el grado de elaboración del producto. Por ejemplo, el café en grano paga 5.4%, el café tostado 15% y el café soluble 18%. Y tasas mucho más altas rigen para productos elaborados con tabaco, como son los puros.

Un número reducido de productos tropicales no paga derechos o los pagan muy bajos (maní, copra, madera). América Latina no sufriría en estos casos discriminación alguna si no fuese por los efectos derivados del STABEX, que pueden inducir a la Comunidad a comprar tales productos preferiblemente a los países ACP, evitando de este modo los pagos compensatorios estipulados en caso de merma en los ingresos de tales países.

En cambio, varios productos, principalmente de zona templada, que tienen mucha importancia entre las exportaciones latinoamericanas - carne de vacuno, trigo, maíz y azúcar - están sujetos a la política agrícola común de la Comunidad. Dicha política protege a los agricultores de la Comunidad limitando la importación de estos productos mediante un sistema elaborado de restricciones cuantitativas y de gravámenes de diferente tipo que tienden a anular las ventajas comparativas que pudieran tener productores de otras regiones. La política agrícola común ha contribuido al autoabastecimiento cada vez mayor de estos productos dentro del mismo mercado común, y a una competencia que afecta a los productores del Tercer Mundo en los mercados internacionales donde son colocados los superávit de producción que se generan en la Comunidad como consecuencia de la política de apoyo a los precios.

/En años

En años recientes los sobrantes agrícolas de la Comunidad han alcanzado proporciones muy altas (un millón de toneladas de reservas de leche en polvo, 300 000 toneladas de mantequilla), mientras que el costo financiero de la política de apoyo a los precios de productos lácteos en 1976 ha sido estimado en 2 000 millones de unidades de cuenta.

Como se indicó antes, las condiciones de acceso para las exportaciones latinoamericanas de materias primas no agrícolas son buenas en principio, puesto que los aranceles que se aplican son bajos o nulos. Sin embargo, algunos de estos productos (mineral de hierro, cuero, algodón, sisal y abacá) están sujetos al STABEX, por lo que al igual que en el caso de ciertos productos tropicales, la CEE tendrá mayor interés en importar desde los países ACP, para evitar los pagos compensatorios previstos en ese sistema. En cuanto a los productos manufacturados, ya se ha explicado, en relación con el Sistema Generalizado de Preferencias, las limitaciones al libre acceso impuestas por el sistema de cupos y otros límites máximos, así como el tratamiento de los productos llamados "sensibles" y "semisensibles".

Un examen de las condiciones de acceso al mercado de la CEE efectuado en 1978 por la CEPAL ha revelado que en gran medida éste está más fuertemente protegido que el de los Estados Unidos o Japón; aparte la estructura del arancel, las medidas no arancelarias se han diseñado "en tal forma que su negociación, no obstante la amplitud de materias incluidas en la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales, escapa a la competencia del GATT imposibilitando así su catalogación e identificación".^{66/} El estudio identifica 23 categorías de medidas no arancelarias, y señala que casi todas (incluidas muchas que no se conocen en los Estados Unidos ni en Japón) son aplicadas por la Comunidad. Estas medidas permiten que, a pesar de mantenerse derechos bajos o nulos, no se pierdan los efectos de la protección. Cabe destacar que en este trabajo se analizaron 172 posiciones arancelarias, y se encontró que 156 estaban gravadas con restricciones no arancelarias.

^{66/} "El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina", (E/CEPAL/L.184), octubre de 1978, p. 59.

La Comunidad es un exponente altamente representativo del nuevo proteccionismo que resguarda a una serie de productos de alto interés para América Latina. Si bien las nuevas tendencias no están explícitamente dirigidas en contra de la región, la afectan en forma más aguda que a otras áreas en desarrollo. Concretamente, los principales perjuicios inmediatos de esta política para América Latina se están produciendo en los sectores textil, de confecciones, y de calzado y manufacturas de cuero. Las exportaciones a la CEE de otros productos sujetos a restricciones (siderúrgicos, metal-mecánicos, electrónicos y material de transporte) no han adquirido todavía gran importancia, pero están en la línea de la expansión natural de las exportaciones latinoamericanas.

Como ha sucedido con los Estados Unidos, el alivio del proteccionismo que los países latinoamericanos esperaban obtener en virtud de las negociaciones comerciales multilaterales no se ha materializado. Si se toma en cuenta la erosión del Sistema Generalizado de Preferencias por las concesiones ofrecidas en esas negociaciones, la ganancia neta para los productos incluidos en los capítulos 1 a 24 de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (ex NAB) es una reducción de dos unidades porcentuales en la tasa media ponderada, lo que equivale a una reducción de los aranceles recaudados de 35.7 millones de dólares. 67/ Esta última cifra es sólo una fracción pequeña de las exportaciones latinoamericanas cubiertas por ofertas de rebajas. Para los productos incluidos en los capítulos 25 a 99 los resultados han sido similares, con beneficios netos de sólo 0.8 unidades porcentuales en la tasa, y de 13.1 millones de dólares en el total de aranceles. 68/

67/ La tasa media ponderada del arancel para los productos de los capítulos 1 a 24 se reduce de 6 a 4%. Esta diferencia de dos unidades de por ciento, multiplicada por el valor de las exportaciones latinoamericanas de esos productos en 1976, indica el valor total en que se reducen los derechos recaudados como resultado de la negociación.

68/ E/CEPAL/L.184, op. cit., p. 85.

C. RELACIONES ECONOMICAS CON LOS PAISES EUROPEOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ASISTENCIA MUTUA ECONOMICA (CAME)

1. Crecimiento del intercambio comercial

Las relaciones comerciales de países latinoamericanos con los países europeos miembros del CAME han alcanzado ya una elevada significación, por el número de países latinoamericanos participantes, por el volumen y valor del comercio involucrado, y también por ciertos cambios cualitativos que tales relaciones han experimentado en el curso de los años. Al examinar el cuadro 27 se observa que las exportaciones de varios países latinoamericanos destinadas a países europeos del CAME registraron entre 1973 y 1977 tasas de crecimiento relativamente altas: de 225% en Argentina y 152% en Brasil, los dos países con la más elevada proporción de exportaciones con destino al CAME; de 219% y 113% en Colombia y Perú, valores más pequeños pero que revelan también un ritmo vigoroso de crecimiento; y por último, de 478% en Ecuador, partiendo también de valores relativamente bajos. Sin embargo, pese a que ha aumentado significativamente el número de países latinoamericanos que exportan a los países europeos del CAME, el grueso de estas exportaciones (excluidas las de Cuba) sigue concentrado en muy pocos países: en 1960 Argentina y Brasil suministraron 91% de esas exportaciones, y en 1977 esos mismos dos países siguieron generando 75% de ellas (siempre excluidas las de Cuba). En el mismo cuadro se observa que las exportaciones de Perú y Colombia han adquirido también valores de cierta significación. Las correspondientes a otros dos países, México y Uruguay, alcanzan magnitudes más pequeñas y han estado sujetas a grandes fluctuaciones, mientras que las de Costa Rica - también de valores modestos - se han incrementado notablemente en los dos últimos años. El alto grado de concentración de las exportaciones por países de origen se repite también por países de destino: en efecto, dos de ellos - la Unión Soviética y Polonia - absorben cerca de los dos tercios de las exportaciones latinoamericanas (excluidas las de Cuba), destinadas al CAME. Al considerar la evolución del intercambio latinoamericano con los países miembros del CAME conviene tener presente que desde 1960 Cuba comenzó a comerciar activamente con esos países, en parte como medio de atenuar los efectos del bloqueo comercial que cierto número de países le impuso a partir de 1961, y en parte

/también como

también como resultado de los convenios de cooperación que Cuba suscribió con países del CAME desde comienzos de los años sesenta. Por ello, a partir de 1965 el valor de las exportaciones cubanas destinadas a los países europeos del CAME ha excedido generalmente, y en algunos años ha superado con creces, el valor de las exportaciones del resto de los países latinoamericanos al mismo destino. (Véase nuevamente el cuadro 27.)

La evolución de las importaciones procedentes de los países europeos del CAME presenta rasgos un tanto diferentes. En primer lugar, las cubanas alcanzaron un ritmo rápido y sostenido que las llevó en 1975 a un monto superior en poco más de 3 veces al de 1965. Las del resto de los países latinoamericanos fueron cuatro veces más altas que en el año indicado. Las cifras del cuadro 27 muestran claramente que el crecimiento de las importaciones del conjunto de los países latinoamericanos (excluida Cuba) ha sido muy lento, y que entre 1960 y 1972 las variaciones anuales tuvieron escasa magnitud; que empezaron a crecer a un ritmo un poco más alto a partir de 1973 y hasta 1976, pero que al año siguiente sufrieron de nuevo una pequeña merma. También aquí se observa la elevada participación que tienen Argentina y Brasil, países a los cuales correspondió en 1960 el 85% y en 1977 el 74% de las importaciones totales latinoamericanas (excluida Cuba) procedentes del CAME. Es interesante anotar, sin embargo, que en el comercio de importación desde países del CAME participa un número de países latinoamericanos mucho mayor que en las exportaciones a esa área, aunque los valores individuales son relativamente pequeños. Así, por ejemplo, Barbados, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, la República Dominicana, Venezuela y Trinidad y Tabago, países que casi no realizan exportaciones a países europeos del CAME, registran en cambio importaciones de aquella procedencia, correspondientes principalmente a productos de Checoslovaquia y la República Democrática Alemana.

La composición del intercambio de los países latinoamericanos con los países europeos del CAME, y en particular la composición de las exportaciones, acusa una elevada concentración en los bienes primarios, aun en países como Argentina, Brasil y Colombia, en los que la exportación de manufacturas hacia otros mercados ya es de cierta significación. Las exportaciones de México, sin embargo, son más diversificadas, ya que un poco menos de la mitad está

Cuadro 27

AMERICA LATINA: COMERCIO CON LOS PAISES EUROPEOS DEL CONSEJO DE ASISTENCIA
ECONOMICA MUTUA, 1960-1977

(Millones de dólares)

Año	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México	Perú	Uruguay	Total 8 países	Cuba	Total América Latina
<u>Importaciones</u>											
1960	59.6	71.3	2.2	-	-	1.0	0.1	8.8	143.0	114.8	258.8
1965	112.5	89.0	11.5	-	-	58.6	16.3	9.9	297.8	395.0	698.0
1970	73.7	123.0	33.6	6.7	8.4	3.7	32.9	28.4	310.4	628.8	945.8
1971	68.4	130.0	24.6	3.5	14.1	5.4	53.7	9.9	309.6	412.9	736.9
1972	59.0	213.0	20.4	5.1	13.1	3.8	46.8	16.0	377.2	330.2	744.2
1973	134.8	340.0	35.9	9.7	12.2	7.9	68.1	37.5	646.1	650.4	1 359.4
1974	280.7	396.0	43.4	3.2	22.8	15.0	112.9	40.3	914.3	1 233.9	2 237.9
1975	319.3	759.0	35.4	2.9	31.5	9.8	202.0	29.0	1 386.9	2 193.6	3 658.6
1976	289.7	896.0	71.2	8.8	46.0	21.4	131.7	17.9	1 482.7	...	...
1977	437.9	858.0	114.6	28.0	70.6	9.1	145.0	38.3	1 701.5	...	...
<u>Exportaciones</u>											
1960	48.5	79.6	2.1	-	-	2.6	1.3	17.0	151.1	93.3	250.3
1965	31.1	63.8	10.7	-	-	4.9	2.1	2.1	114.7	500.0	626.0
1970	17.5	58.0	17.1	1.0	4.7	6.2	3.8	8.5	116.8	775.3	920.3
1971	20.9	109.0	17.5	1.1	5.5	7.2	3.5	4.7	169.4	809.8	996.8
1972	21.5	92.0	11.0	1.3	5.1	6.8	5.5	2.9	146.1	843.8	1 017.8
1973	26.8	98.0	14.4	3.2	5.6	9.3	15.5	5.6	178.4	970.0	1 217.0
1974	57.6	186.0	25.2	4.2	8.8	12.5	24.3	5.3	323.9	1 377.0	1 753.0
1975	100.3	225.0	15.8	5.9	11.2	20.8	30.0	8.5	417.5	1 717.3	2 175.3
1976	82.6	268.0	24.6	5.2	7.8	43.1	29.3	10.2	470.8	...	...
1977	80.0	253.0	33.2	5.9	9.9	19.0	28.7	21.0	450.7	...	...

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Direction of Trade. Los datos sobre Cuba provienen de fuentes oficiales cubanas. El total de América Latina incluye otros países no enumerados.

/formada por

formada por bienes primarios, poco más del 40% por semimanufacturas y el resto se distribuye en productos manufacturados; pero como se puede observar en el cuadro 27, el monto total de las exportaciones mexicanas a los países europeos del CAME alcanza cifras relativamente modestas y con fuertes fluctuaciones anuales. El predominio que tienen los bienes primarios en las exportaciones de todos los demás países latinoamericanos parecería indicar que no se han logrado alcanzar los objetivos señalados en la mayoría de los convenios comerciales existentes entre países latinoamericanos y países europeos del CAME tendientes a promover la exportación de manufacturas a estos últimos. La composición de las importaciones desde el CAME no presenta características particulares, predominando en ellas los bienes de capital y otros productos manufacturados.

Las diferentes tasas de crecimiento que han tenido las exportaciones y las importaciones hacia y desde los países europeos del CAME en cada uno de los países latinoamericanos, y las diferencias que en el signo y la magnitud del saldo comercial registra cada uno de ellos, no permiten hacer generalizaciones útiles en este campo.

El superávit del balance comercial global de América Latina corresponde en su mayor parte a dos países. En otros refleja el período de maduración que transcurre entre el momento en que se suscriben los convenios de cooperación y la fecha en que empiezan a realizarse los proyectos convenidos.

Más aún, como se señaló al tratar las importaciones, hay cierto número de países latinoamericanos que realizan importaciones desde países europeos del CAME sin exportar hacia ellos, de modo que tienen tradicionalmente un déficit en su balance comercial con dichos países. Por consiguiente, el problema del saldo comercial es muy diferente para los distintos países según la composición de sus exportaciones, los sistemas de pagos convenidos (en compensación, en monedas convertibles o en una combinación de los mismos) y la naturaleza de los compromisos adquiridos en convenios de cooperación económica que involucren proyectos con plazos más o menos largos de realización. Algunos de esos aspectos se examinan brevemente en los párrafos que siguen.

2. La base contractual

La base contractual, el conjunto de convenios y acuerdos que contienen los principios y condiciones generales, y las modalidades concretas de relacionamiento recíproco, ya están bastante desarrollados. Hasta ahora los países de ambas regiones han suscrito entre sí alrededor de 200 convenios de comercio, de pagos y de colaboración y cooperación económica, técnica y científica, que forman el fundamento para desarrollar el comercio y otras formas de relaciones económicas de largo plazo. En estos convenios los países de ambas regiones se otorgan mutuamente el tratamiento de nación más favorecida y simultáneamente, los países miembros del CAME otorgaron de manera unilateral a los países latinoamericanos concesiones dentro del Sistema Generalizado de Preferencias, y otras facilidades. Las partes contratantes también previeron las excepciones a la cláusula de más favor, tomando en cuenta la participación en los esquemas de integración económica. Algunos países convinieron desarrollar el comercio directo entre ellos, evitando o disminuyendo de ese modo el comercio a través de intermediarios, y tomar como base de precios los que rijan en el mercado mundial en el momento de la conclusión de los contratos. En cuanto a la forma de pago, como se ha señalado, algunos países llegaron al acuerdo de efectuar los pagos en moneda convertible, mientras que otros lo hacen en cuentas de compensación.

Con miras a crear condiciones propicias para el desarrollo de las relaciones económicas se está buscando una creciente colaboración de los sistemas institucionales de los países de ambas regiones.

Los países de América Latina y los países miembros del CAME, al desarrollar sus relaciones económicas, crearon el fundamento para una mayor colaboración y cooperación entre los agentes nacionales que participan en el comercio, la construcción común de plantas, la colaboración tecnológica, etc. El problema de los agentes, en el caso de relaciones económicas entre países con diferentes regímenes socioeconómicos y políticos, ha sido arduo, pero se ha ido solucionando en sus aspectos principales. Las instituciones nacionales que participan en la calidad de agentes son públicas, privadas, mixtas, nacionales y binacionales.

/El avance

El avance logrado en las relaciones económicas entre los países de América Latina y los países miembros del CAME, tanto en la creación de una base contractual como en la colaboración entre las instituciones, abre perspectivas más favorables para el futuro. En los decenios pasados se eliminaron muchos prejuicios y se ha logrado una mayor comprensión mutua de las necesidades y posibilidades de cada parte contratante.

Sin embargo, todavía subsisten dificultades y problemas. Entre los problemas que merecen mayor estudio cabe mencionar la disparidad entre las oportunidades que otorga la base contractual, y el uso que de ellas se hace en la realidad; las demoras en la ratificación de los convenios, y la necesidad de profundizar y perfeccionar la colaboración entre las instituciones nacionales que proyectan, orientan, dirigen o asisten las relaciones económicas entre los países.

En conclusión, puede decirse que el desarrollo de las relaciones económicas entre los países de América Latina y los países miembros del CAME dependerá tanto de factores de carácter material, económico, como de la función del factor político.

La base contractual sobre la cual se han venido desarrollando esas relaciones entre los países latinoamericanos, excluida Cuba, y los países europeos del CAME ha experimentado cambios importantes en algunos aspectos y en otros mantiene rasgos que le son característicos. Los primeros convenios comerciales firmados con países latinoamericanos, a mediados de los años cincuenta, fueron de compensación y se pactaron con Argentina y Colombia, y posteriormente con Brasil. Antes de finalizar ese decenio, Argentina y los países del CAME sustituyeron esos convenios de compensación por otros que estipulaban pagos en monedas de libre convertibilidad. Brasil mantuvo sus relaciones comerciales con Checoslovaquia basadas en un sistema de pagos en moneda convertible, y con el resto de los países del CAME basadas en acuerdos bilaterales de compensación, pero desde mayo de 1969 las transacciones con la Unión Soviética (que son las de mayor volumen) se realizan en monedas convertibles. De acuerdo con informaciones no oficiales, se estaría negociando la utilización de pagos en moneda convertible en los convenios bilaterales con otros países del CAME. En Colombia la experiencia fue un tanto similar: los convenios de compensación con la Unión Soviética y

/Checoslovaquia se

Checoslovaquia se sustituyeron por acuerdos que incluían sistemas de pago en moneda convertible, pero se conservan los acuerdos de compensación con Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania y la República Democrática Alemana. Sin embargo, el comercio de Colombia con los países europeos del CAME que se rigen por convenios de compensación es más importante que el que se realiza con los países que operan con moneda convertible.

Se advierte pues, que por parte de los países latinoamericanos hay manifiesta preferencia por la utilización de los pagos en moneda convertible, siendo éste uno de los cambios importantes que están ocurriendo en el proceso de afianzamiento y expansión de las relaciones económicas entre países de las dos áreas. El otro cambio importante se relaciona con la naturaleza misma de los convenios, que en un principio estuvieron estrictamente limitados al campo de las relaciones comerciales, y en los años más recientes han ido evolucionando hacia acuerdos más amplios en los que, además de los aspectos comerciales, se plantean objetivos de cooperación en los diversos campos del desarrollo económico y social. El primer hecho mencionado, el gradual avance hacia los sistemas de pagos en moneda convertible, es de indudable trascendencia, pero sería una excesiva simplificación pensar que esto bastaría para mantener y ampliar las relaciones comerciales y la cooperación económica entre países de las dos áreas. Por una parte, aun en los acuerdos que estipulan el uso de moneda convertible, los países europeos del CAME han hecho hincapié en la necesidad de mantener un comercio equilibrado, aunque este concepto de equilibrio debe entenderse como un objetivo de mediano plazo. Por otra parte, se ha llegado a afirmar que si la liquidación de los saldos comerciales en moneda convertible se transformara en la regla general, podría haber una disminución a largo plazo de las compras que hacen los países europeos del CAME a los países en desarrollo,^{69/} especialmente cuando las exportaciones de éstos son productos que pueden considerarse no esenciales.

^{69/} Véase "Análisis de los sistemas actuales de pagos entre los países en desarrollo y los países socialistas de Europa Oriental", Informe del Secretario General de la UNCTAD (TD/B/AC.22/2), 4 de octubre de 1977, p. 8.

En el caso latinoamericano, los convenios de compensación que mantienen Brasil y Colombia con algunos países europeos del CAME han sido objeto de opiniones controvertidas, pues mientras algunos consideran que son créditos extendidos a los países del CAME, esto es, financiamiento de sus importaciones, otros sostienen que constituyen un medio para promover exportaciones que de otro modo difícilmente se realizarían. De acuerdo con esta última opinión, el problema de la utilización de los saldos positivos generados por los convenios de compensación no debería tratar de resolverse suprimiendo la generación de los saldos, sino más bien promoviendo la utilización de los mismos en la adquisición de bienes en los mercados de los países donde se obtienen tales saldos, o si esto no es posible o conveniente, promoviendo arreglos que faciliten la transferencia de esos saldos a otros países miembros del CAME. En cualquier caso, parecería que ésta es una decisión que no puede basarse solamente en consideraciones relativas al rendimiento o costo financiero de mantener saldos en cuentas de compensación, puesto que tendrían que tomarse en cuenta otros elementos de juicio, como por ejemplo, si estas exportaciones permiten la colocación de excedentes acumulados, la utilización de recursos materiales y humanos parcialmente ociosos, o la realización de nuevas inversiones para aumentar la capacidad instalada de producción, que generan economías de escala. En síntesis, importa determinar si los convenios de compensación constituyen medios para crear nuevos mercados (caso en el cual el problema de la utilización de los saldos tiene que verse más allá de su aspecto puramente financiero), o si solamente sirven para sustituir mercados, caso en el cual deben examinarse bajo otra perspectiva.

El problema de los sistemas de pago ha sido uno de los más difíciles de resolver en las relaciones económicas entre los países europeos del CAME y los países en desarrollo. En la Declaración Conjunta que aquéllos hicieron en el cuarto período de sesiones de la UNCTAD, en 1976, expresaron estar dispuestos a "Reforzar los elementos de multilateralismo en las relaciones económicas y comerciales, recurrir en mayor medida a los pagos multilaterales en rublos transferibles (así como en otras monedas, de común acuerdo con los países interesados)".^{70/} La coexistencia de acuerdos de compensación

^{70/} Documento TD/211, 28 de mayo de 1976.

y acuerdos de pago en moneda convertible en el intercambio de países latinoamericanos con el CAME ilustra esta situación. Sin embargo, para dar aplicación práctica a esta Declaración hace falta que los países de ambas regiones busquen la coincidencia de sus intereses económicos en el mediano y largo plazo, lo que todavía no se ha explorado en forma suficiente.

Los países en desarrollo han reiterado en diversos foros y ocasiones su interés por formalizar arreglos para el establecimiento de un sistema multilateral de pagos con los países europeos del CAME y con ese propósito aprobaron, entre otras acciones, la resolución 95(IV) de la UNCTAD, por la cual se encomendó al Secretario General de este organismo la constitución de un grupo de expertos encargado de estudiar un sistema de pagos multilaterales entre los países del CAME y los países en desarrollo. Las deliberaciones de este grupo de expertos intergubernamentales, muy interesantes dados los diversos problemas que deben resolverse o atender cuando se trata de establecer un sistema multilateral de pagos entre países en desarrollo y países miembros del CAME, no pudieron desembocar en consenso sobre un sistema multilateral de pagos; se terminó por sugerir diversos procesos de aproximación a tal sistema, como la combinación de pagos en cuenta de compensación y en moneda convertible en diversos grados, la utilización de las comisiones mixtas como mecanismos apropiados para discutir y encontrar soluciones adecuadas en el campo de los pagos, y la introducción de métodos más flexibles en los actuales sistemas de pagos mediante el aumento de los créditos técnicos, la extensión de los plazos para la liquidación de los saldos, y el uso de cuentas especiales en moneda convertible.^{71/}

El otro fenómeno importante a que se aludió se relaciona, como ya se dijo, con la gradual evolución que se ha venido observando en los tipos de convenios que regulan las relaciones entre países de las dos áreas, que ya no están limitados al ámbito estrictamente comercial, sino que además de ese campo abarcan diversas esferas de la cooperación económica. Argentina y Perú son los dos países latinoamericanos (excluyendo

^{71/} Véase el "Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos para estudiar un sistema de pagos multilaterales entre los países socialistas de Europa Oriental y los países en desarrollo", documento TD/B/683, del 14 de diciembre de 1977.

a Cuba), que han formalizado el mayor número de convenios de cooperación económica con países europeos del CAME, siguiéndoles Colombia y México. Los convenios de cooperación, obviamente sólo proveen el marco institucional dentro del cual tienen que definirse posteriormente los programas y proyectos que materializan esta cooperación en sus diferentes campos. Existe, por lo tanto, una distancia relativamente grande entre los objetivos y propósitos enunciados en los convenios de cooperación y los resultados prácticos alcanzados.

No es posible intentar aquí una evaluación de esos resultados, en parte porque no se prestan a generalizaciones y en parte porque la concreción y puesta en marcha de proyectos debía efectuarse en los tres o cuatro últimos años, por lo que la mayoría está en la fase de ejecución. A fin de mostrar la amplitud con que se ha planteado la cooperación por parte de los países del CAME, pueden mencionarse algunos de los más importantes proyectos concretados por Argentina y Perú con dichos países. Con Argentina, los proyectos de mayor envergadura se encuentran en el sector de la energía (termo-electricidad e hidroelectricidad), la minería (explotación del carbón y del petróleo) y el transporte (provisión de vagones de ferrocarril). A fines de 1978 el Gobierno de la República Argentina anunció que había concedido a la Unión Soviética el contrato para hacer el diseño final del proyecto hidroeléctrico del Paraná Medio, que abarca dos centrales con una capacidad total de 5 700 megavatios. Con el Perú, los proyectos contratados incluyen el complejo pesquero de Paita, la ampliación de la central hidroeléctrica de Cañón del Pato, el proyecto de riego de Olmos, la explotación del yacimiento de cobre de Antamina, y otros relacionados con los sectores de la educación y la salud.

La evaluación de las relaciones económicas entre América Latina y los países miembros del CAME a través de volúmenes de compras y ventas, costos de construcción, estructura del intercambio de mercaderías y asistencia técnica da una imagen limitada. En muchos casos los factores coyunturales han influido fuertemente, ocasionando cambios bruscos que reflejan la influencia de casos, y no las tendencias de largo plazo. Una imagen más completa sobre la materia surge del análisis de la base contractual y de la colaboración entre los sistemas institucionales de las partes, que junto con los factores de carácter económico, establecen las condiciones para las relaciones económicas de largo plazo.

Capítulo VII

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ACTUAL ETAPA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

1. Expansión y preocupaciones comunes

En los últimos años ha continuado la internacionalización de las economías latinoamericanas, a través de la inversión y la tecnología extranjeras. Las empresas extranjeras tienen una importancia particular en los sectores dinámicos de la industria manufacturera, es decir, los metalmecánicos y químicos, las actividades financieras, la comercialización y elaboración de los productos básicos y las exportaciones de manufacturas. La apreciación anterior se puede ilustrar con las estimaciones siguientes de la CEPAL: 72/ la inversión directa acumulada 73/ de los países industrializados de la OCDE en América Latina y el Caribe alcanzó a fines de 1975 el valor de 37 600 millones de dólares, que equivale prácticamente al total de las exportaciones latinoamericanas en el mismo año; la participación de las empresas transnacionales en el producto interno bruto agregado de la región fue en 1975 de sólo 7%, pero dos veces mayor en el producto manufacturero. Las ventas de manufacturas de las empresas transnacionales estadounidenses en la región aumentaron en la primera mitad del decenio de 1970 a un ritmo medio anual de 20.5%, concentrándose en los productos químicos; maquinaria, incluida la eléctrica, y el equipo de transporte (60% de las ventas totales de manufacturas en 1974-1975); las exportaciones manufactureras de tales empresas se elevaron en igual período en 23% anual, y la inversión acumulada estadounidense en el sector financiero alcanzó en 1975 a unos 4.6 miles de millones de dólares, es decir,

72/ Para mayor detalle, véase CEPAL, "Tendencias y cambios en la inversión de las empresas transnacionales en los países en desarrollo y particularmente en América Latina", Estudio Económico de América Latina, 1977, vol. I, pp. 1197 a 1223.

73/ Se supone por definición que la inversión extranjera directa corresponde casi a la de las empresas transnacionales. Más aún, de los Estados Unidos más del 70% de la inversión extranjera directa total proviene de sólo 250 a 300 de ellas. En el Reino Unido, más del 80% está controlado por 165 empresas transnacionales y en Alemania Federal más del 70% corresponde a 82 firmas. (Véase, Naciones Unidas, Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial, ST/ECA/190, Nueva York, 1973, pp. 5 y 7.)

subió 55% anualmente entre 1967 y 1975. Los datos parciales confirman la continua expansión de las empresas transnacionales en el segundo quinquenio de los años setenta: así la inversión directa de las empresas estadounidenses en la región aumentó en el año 1977 en 15.9% contra 8.0% en 1976 y 11.3% en 1971-1975.^{74/ 75/}

El interés de las empresas transnacionales por el mercado latinoamericano despierta en los países de la región reacciones distintas según los casos, pero que en la mayoría de los países se basa en dos tipos de consideraciones: por una parte, el aporte que ellas puedan hacer, y que muchos de los países latinoamericanos desean obtener, en materia de tecnología, capital, acceso a los mercados externos y manejo de empresas y plantas; por otra, el deseo de evitar toda interferencia de la inversión extranjera en los asuntos de política interna, de asegurar que esta inversión se adapte a las orientaciones de estrategia y política de desarrollo de cada país, y de lograr que sus modalidades de operación sean las más apropiadas a las necesidades y realidades nacionales.

Estas preocupaciones fundamentales se reflejan en los principios comunes sostenidos por los países en desarrollo ante la elaboración de un código internacional de conducta para las empresas transnacionales. También se confirmaron en la Evaluación de Guatemala, en la que se estableció la necesidad de que las empresas transnacionales se subordinasen a las leyes, reglamentos y jurisdicción exclusiva del país huésped, se abstuviesen de toda ingerencia en los asuntos internos, las relaciones internacionales y la política externa, acatasen la soberanía nacional sobre los

^{74/} Véase: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Survey of Current Business, agosto de 1978, Vol. 58, Nº 8..

^{75/} Los aumentos del valor de la inversión directa en los últimos años, señalados en este párrafo, se han visto afectados por el recrudescimiento de la inflación mundial, y particularmente, por el encarecimiento de los bienes de capital y servicios cuya importación forma parte de la inversión extranjera. Por ejemplo, los precios de bienes industriales en los Estados Unidos acusaron entre los años 1972 y 1977 un aumento medio anual de 9.8%, siendo los incrementos respectivos en 1975 de 6.0%, en 1976 de 6.4% y en 1977 de 6.7%, o sea, menores que en los primeros años del período. Por otro lado, se puede suponer que el poder adquisitivo, y el efecto de estas inversiones en las economías latinoamericanas, no ha disminuido como consecuencia de la inflación local reflejada, en mayor o menor grado, en el encarecimiento de las divisas extranjeras.

recursos naturales y económicos, se sometiesen a las políticas, objetivos y prioridades nacionales, informasen sobre sus actividades, hiciesen aportes netos de recursos financieros, contribuyesen a la capacidad científica y tecnológica interna y, finalmente, se abstuviesen de prácticas comerciales restrictivas.76/

La Comisión de Empresas Transnacionales, organismo gubernamental del Consejo Económico y Social en este campo,77/ consideró en su cuarto período de sesiones en mayo de 1978, en Viena, el resultado de varias reuniones del Grupo Intergubernamental de Trabajo sobre un Código de Conducta 78/ y resolvió que el mandato de este Grupo debería ser extendido para decidir sobre varios importantes aspectos pendientes, como por ejemplo, las definiciones y el carácter legal del Código y las obligaciones de las partes involucradas.79/

Evidentemente, la elaboración y la aceptación internacional de un código de conducta para las empresas transnacionales es un proceso complejo y difícil, relacionado con la introducción del Nuevo Orden Económico Internacional y con los objetivos perseguidos por los países en desarrollo en el diálogo norte-sur. Sin desconocer la importancia primordial de las negociaciones intergubernamentales sobre este tema, cabe recordar que la capacidad y las pautas de acción de los gobiernos latinoamericanos frente a las empresas transnacionales se relacionan con las condiciones y experiencias reales de los distintos países, en lo que se refiere a los vínculos entre ambas partes y a los elementos de la capacidad de negociación y las políticas gubernamentales.80/ Teniendo en cuenta la amplia heterogeneidad de las

76/ Véase la "Evaluación de Guatemala", aprobada por la Resolución 362 (XVII) de la CEPAL, en Cuadernos de la CEPAL, N° 17, 1977, párrafos 169 a 173.

77/ En 1978 los miembros latinoamericanos y caribeños de la Comisión fueron: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Jamaica, Panamá, Perú, Suriname y Venezuela.

78/ Este tiene la misma composición de la Comisión de Empresas Transnacionales.

79/ Véase, Comisión de Empresas Transnacionales, Informe sobre la Cuarta Sesión, 16-26 de mayo de 1978, Suplemento N° 12, parte III, párrafos 12-15.

80/ Véase otra vez la "Evaluación de Guatemala", op. cit., párrafos 172 y 173.

situaciones nacionales y sectoriales en América Latina y el Caribe, a continuación se destacarán algunos aspectos nuevos de sus experiencias, que representan diversas opciones para las relaciones entre las empresas transnacionales y las economías de la región.

2. Hacia nuevas modalidades de los vínculos entre las empresas transnacionales y las economías de la región

En adelante se examinarán algunos aspectos relacionados con la mayor adaptación de las empresas transnacionales a la etapa actual de desarrollo de los países de la región, destacando las preocupaciones y políticas vinculadas con la integración creciente y equilibrada al comercio internacional, el desarrollo tecnológico y científico nacional, y la mayor participación de los actores nacionales en las actividades dominadas altamente por las empresas transnacionales.

Uno de los aspectos de mayor interés para los países de la región es el hecho de que las empresas transnacionales que operan en las actividades manufactureras de la región a menudo tienen un efecto negativo en el balance de pagos. Estas empresas influyen sobre las importaciones, al promover el desarrollo de sectores con alto contenido de tecnología importada, insumos y bienes importados. A esto se agregan los efectos de la forma en que se fijan los precios en el comercio intra-compañía, que pueden influir en forma adversa, aunque es a veces difícil cuantificar los efectos de este factor.^{81/} Por otra parte, los fondos financieros provistos por estas empresas como inversión directa propiamente dicha tienen un peso limitado, ya que ellas recurren crecientemente a la obtención de fondos en los propios países en desarrollo donde realizan sus inversiones y también en mercados financieros internacionales con colaboración de estos países. De este modo, el aporte financiero que ellos realizan es limitado frente a los pagos al exterior que generan por concepto de utilidades, intereses, regalías y obtención de asistencia técnica. Estas mismas empresas no sólo han sido generalmente

^{81/} Véase, por ejemplo, UNCTAD, Posiciones dominantes de las empresas transnacionales en el mercado: utilización del mecanismo de la fijación de los precios de transferencias (TD/B/C.2/167), noviembre de 1977 e, Intrafirm Transactions and their Impact on Trade and Development, UNCTAD Seminar Programme, Report Series N° 2, mayo de 1978.

poco proclives a exportar, sino que en algunos casos aun han aplicado prácticas restrictivas a este respecto.^{82/} Como consecuencia, muchos países latinoamericanos han comenzado a preguntarse si las empresas transnacionales no estarán contribuyendo a agudizar su déficit de balance de pagos. Por ejemplo, investigaciones del Ministerio de Planificación del Brasil demostraron que gran parte de las empresas transnacionales en ese país tienen balances comerciales y de pagos deficitarios, lo que, dado el gran volumen de sus actividades, pesa mucho en el total de estos desequilibrios para el país.^{83/} Con frecuencia cada vez mayor se están aplicando políticas para impulsar a las empresas transnacionales a exportar parte de su producción y para que usen en mayor medida insumos y bienes de origen nacional (o, eventualmente, latinoamericano). En varios países se pactan con las empresas transnacionales los niveles mínimos de exportación, y los estímulos y ventajas que otorga el gobierno se vinculan al aumento del contenido nacional de la producción de esas empresas. Por ejemplo, el Programa Portuario 513 del Brasil exige un mínimo de 85% de contenido nacional, y los certificados de origen, basados en un análisis minucioso, condicionan el acceso al crédito local, las ventas a organismos gubernamentales, etc. Finalmente, varios gobiernos de la región controlan y regulan los precios de transferencia tanto de bienes como de servicios y tecnología, y el retorno de utilidades y capital a través de mecanismos cambiarios. Asimismo, regulan el uso del crédito local, imponiendo en algunos casos la condición de que todo o la mayor parte del financiamiento de las empresas transnacionales provenga de fuentes externas. Las reglas comunes de los países del Pacto Andino representan un caso destacado, aunque no único en la región, de políticas encaminadas a equilibrar el balance de pagos.

^{82/} Véase, por ejemplo, UNCTAD, Recent developments in the control of restrictive business practices in Latin America (CTD/B/C.2/AC.6/17), junio de 1978.

^{83/} Véase Ministerio do Planejamento, Subsecretaría de Cooperaçao Economica e Técnica Internacional, Balanco de Pagamentos de 115 Empresas Multinacionais, 1974.

Preocupa también a los países de la región el desarrollo de la capacidad nacional de innovación tecnológica y de penetración en mercados internacionales para no depender unilateralmente de las transnacionales en estas materias. Con este fin, se está procurando evitar que la inversión extranjera directa se siga presentando como un conjunto indivisible, y negociar separadamente los aspectos que interesan a cada país; para ello, se procura comprar la tecnología sin que las empresas extranjeras tengan la propiedad de las plantas del país; adquirir separadamente componentes tecnológicos a distintas empresas; negociar la comercialización externa de modelos, partes o piezas producidos por empresas nacionales, con apoyo de la red de distribución de las empresas transnacionales; e inducir a las empresas transnacionales a asociarse con capital nacional, público o privado, inclusive con minoría extranjera, en lugar de que ellas mantengan la propiedad total de las instalaciones. Aunque el grado de control no es necesariamente proporcional a la participación en el capital y en los mecanismos de decisión de la empresa, permite al menos que intereses nacionales adquieran un conocimiento creciente de los aspectos de producción, comercialización y financiamiento, incrementando la capacidad de decisión y manejo nacional.

Se percibe una tendencia de países latinoamericanos a desempeñar un papel más activo frente a las empresas transnacionales. Las nuevas modalidades que se mencionan más adelante se ven, en algunos casos, facilitadas por la presencia de la empresa pública. Esta, con su mayor envergadura y capacidad económica y financiera, y con el apoyo gubernamental, suele estar en mejores condiciones que empresas nacionales privadas, medianas o pequeñas, para negociar de igual a igual con las transnacionales. Así lo hacen las empresas públicas en varios países de la región especialmente las vinculadas a los productos básicos de exportación (petróleo y minería), y las industrias siderúrgica y petroquímica, y hasta crean empresas mixtas con intereses privados nacionales y extranjeros (como se verá más adelante).

La formación de empresas multinacionales entre varios países de la región contribuye también a disminuir las desventajas de las empresas privadas nacionales. En 1976, se identificaron unas 200 empresas de este tipo, con sede principalmente en Argentina, Colombia, México, Venezuela, Brasil

/y Perú

y Perú (80% del total). Estas empresas multinacionales han actuado en casi todos los países de la región.^{84/} La capacidad de negociación de los gobiernos se ha visto reforzada también por la competencia, en algunos mercados, de firmas estatales de los países socialistas, así como de empresas medianas y pequeñas de los países industrializados de economía de mercado.

Por supuesto que el aprovechamiento de estas nuevas tendencias depende de la decisión con que cada gobierno defina y aplique políticas claras que tengan en cuenta las nuevas oportunidades. La experiencia reciente en América Latina y otras áreas del mundo muestra que cuando las condiciones lo exigen, las empresas transnacionales tienen un grado significativo de flexibilidad y adaptación de sus formas de operar a las circunstancias de cada caso y país. Cuando su interés en el mercado de un país (o grupo de países) determinado es alto, y encuentran un poder de negociación ejercido por los gobiernos de manera razonable y firme, tienden a modificar en forma significativa sus formas de operar tradicionales, aceptando condiciones más favorables a los países anfitriones para hacer posible su ingreso. De ello son síntomas los acuerdos recientes entre empresas transnacionales y países socialistas, y la aparición de modalidades nuevas de operación de empresas transnacionales. La información fragmentaria disponible parece indicar que las empresas que quieren ingresar o expandirse en el mercado de un país o región, tienden a adoptar una actitud más flexible y a ofrecer condiciones más favorables para poder penetrar en mercados oligopólicos, con lo cual suelen arrastrar a las ya establecidas, que deben también mejorar las condiciones de su acción para enfrentar la competencia de las nuevas.

De la negociación entre empresas transnacionales y países en desarrollo han ido surgiendo nuevas formas de cooperación entre las cuales destacan:

- i) acuerdos de coproducción y especialización;
- ii) subcontratación;
- iii) arreglos de cooperación limitados a aspectos de tecnología y de comercialización, y
- iv) acuerdos entre empresas extranjeras y nacionales para llevar a cabo negocios y empresas en conjunto (joint ventures).

En los párrafos que siguen se tratará brevemente cada una de estas modalidades.

^{84/} Para mayor detalle, véase BID/INTAL, Las empresas conjuntas latino-americanas, Buenos Aires, 1977.

a) Acuerdos de coproducción y especialización

Se realizan entre plantas ubicadas en países desarrollados y plantas ubicadas en países en desarrollo. Mediante la modalidad de coproducción, una planta de una empresa extranjera ubicada en el exterior, y una empresa pública o privada, nacional o regional, o una filial de la misma empresa extranjera ubicada en un país en desarrollo, dividen los componentes o los tipos y modelos de un bien determinado, produciendo cada una de ellas una parte, y comercializándola en forma que dé lugar a exportaciones tanto del país desarrollado como de aquel en desarrollo. En la especialización, parecida a este caso anterior, el país en desarrollo se hace cargo de distribuir en el ámbito mundial la producción de un modelo del bien terminado, en lugar de partes o piezas.

Estas modalidades son distintas de aquella que fue frecuente en América Latina durante el proceso de sustitución de importaciones, en la cual la empresa o filial del país en desarrollo producía solamente para el mercado interno. En la coproducción y especialización, el país en desarrollo exporta parte de los bienes producidos, al tiempo que importa otros.

Arreglos semejantes a éstos fueron hechos recientemente por las empresas FIAT y VOLSKWAGEN con Brasil, NISSAN con México y PEUGEOT con Argentina. FIAT debió aceptar el compromiso de exportar partes y piezas como requisito para producir en Brasil; NISSAN produce en México partes y piezas que se envían a Japón. El modelo "escarabajo" de VOLKSWAGEN y el modelo 404 de PEUGEOT continuaron siendo producidos respectivamente en Brasil y Argentina para ser exportados, una vez que dejaron de ser producidos en los países de origen, puesto que continuaban teniendo demanda en el mercado mundial. Estos arreglos son positivos; aunque no eliminan la dependencia del país con respecto a las empresas transnacionales en materia de tecnología y comercialización ni sustituyen a la creación de una mayor capacidad nacional en estos campos ni a las estrategias de exportaciones de manufacturas avanzadas, sí ayudan en esa dirección.

b) Subcontratación

En virtud de esta modalidad, una firma de un país en desarrollo realiza para otra de un país desarrollado algunas etapas del proceso productivo de un bien, el que es trasladado del país desarrollado al país en desarrollo a cierta altura de la producción, para incorporarle la etapa

/convenida y

convenida y reexportarlo. Las etapas radicadas en el país en desarrollo generalmente hacen uso intensivo de mano de obra poco calificada. Las especificaciones técnicas son fijadas por la empresa extranjera, la que suministra también asistencia técnica y equipos. El ejemplo más importante en América Latina de esta modalidad es la llamada "maquila", en México que abarca industrias del vestuario, electrónicas y otras, con un valor agregado en el país de 468 millones de dólares en 1975, y con exportaciones brutas de 1 020.6 millones de dólares en ese mismo año. Estas operaciones han sido facilitadas por las partidas arancelarias 806-30 y 807-00 de los Estados Unidos, que fijan como base para el pago del aforo el valor agregado en el extranjero y no el valor total de la importación, para hacer posible el desplazamiento de actividades parciales de algunos procesos productivos y aprovechar mano de obra barata.

La subcontratación tiene algunas similitudes con la coproducción o la especialización, pero se distingue de ellas por limitarse a procesos aislados y no abarcar la producción completa de bienes finales o de partes y piezas. Sus ventajas para países con excedentes de mano de obra son claras, pues da empleo y genera divisas. Sin embargo, estas actividades ubicadas en países en desarrollo quedan en una situación muy vulnerable frente a la empresa extranjera, que en cualquier momento puede decidir trasladarlas a otro país. Además, la inversión en el país en desarrollo es generalmente mínima, y en la gran mayoría de los casos se utiliza solamente mano de obra poco calificada y con salarios bajos. Los efectos de difusión tecnológica y de aliento a la creación de otras industrias - es decir, las economías externas - son prácticamente inexistentes, pues los bienes semielaborados que se emplean se importan totalmente desde un país desarrollado, con el sólo propósito de agregarles un proceso con gran densidad de mano de obra y reexportarlos. Estas limitaciones han hecho que en México, se esté tratando de lograr que estas industrias adquieran otros insumos en el mismo país, y que se ubiquen no sólo en la frontera, donde se radicaron inicialmente (en calidad de empresas gemelas con las matrices ubicadas al otro lado de la frontera), sino también en otras regiones del país, para facilitar su mayor integración con el resto de la industria manufacturera nacional.

c) Arreglos de cooperación limitados a aspectos de tecnología y de comercialización

A través de estos arreglos se busca fraccionar el "paquete" de inversión directa, y obtener sólo aquellos elementos con que el país en desarrollo no cuenta, apoyando los esfuerzos por crear una mayor capacidad nacional de decisión y acción en materia industrial y tecnológica. Hasta la tecnología se separa en sus distintas partes o componentes (diseño, construcción y puesta en marcha de la planta, mejoramiento de los productos y procesos productivos, desarrollo de productos nuevos, investigación, etc.), y se procura obtener cada uno de ellos en la fuente de abastecimiento más barata y apropiada a las condiciones del país, con miras a hacer mejor uso de los recursos productivos internos, a estrechar la disparidad tecnológica y a producir bienes más adecuados al uso específico que se les dará en los mercados a que se les destina. Los países de menor desarrollo relativo tal vez se inclinen hacia arreglos por los cuales la firma extranjera vende a la nacional, pública o privada, la planta "llave en mano", adiestra inicialmente personal técnico y cierta proporción de obreros calificados, y asesora durante los primeros años de funcionamiento de la planta, hasta que ésta pueda ir prescindiendo gradualmente de este apoyo. Para diversificar sus fuentes de abastecimiento, el país en desarrollo debe tener conocimiento adecuado de fuentes optativas para obtener los elementos deseados y contar con capacidad para analizar las diferentes opciones teniendo en cuenta sus propias necesidades, y para absorber, manejar y difundir los distintos tipos de tecnología.

Los arreglos de comercialización, menos frecuentes, se usan en algunos casos, por ejemplo, entre empresas transnacionales y países socialistas, y comienzan a aparecer en América Latina. Esta cooperación limitada a determinados aspectos contribuye también a evitar o disminuir algunos inconvenientes que se han percibido en las transacciones intra-empresas frecuentes en América Latina y el mundo, mediante las cuales las exportaciones de las empresas transnacionales se realizan entre filiales de la misma empresa, o entre éstas y su casa matriz. Por ser la misma empresa compradora y vendedora, se hace difícil verificar que los precios fijados correspondan realmente a los valores de mercado de los bienes, y que el país en desarrollo capte realmente el ingreso correspondiente al valor agregado por las actividades de la empresa en su territorio, y pague precios correctos por los insumos importados por la misma empresa.

/Algunos casos

Algunos casos recientes ilustran nuevas modalidades de transferencia de tecnología y comercialización de bienes. En Brasil pueden citarse ejemplos en la petroquímica, la computación y la fabricación de aviones. En un caso de diseño y manufactura de aviones civiles, la empresa extranjera provee asistencia técnica para la producción de piezas, ensamblado, control de calidad, etc., y tiene el derecho de exportar; la empresa estatal brasileña puede a su vez exportar, usando eventualmente la red de distribución de la firma extranjera. En fibras sintéticas, México alentó la competencia entre empresas extranjeras de distintos orígenes y tuvo en cuenta al seleccionarlas tanto la obtención de asistencia técnica en el inicio y en el futuro, como la posibilidad de reservarse el derecho de adquirir separadamente los distintos componentes tecnológicos. En 1978, Ecuador y Venezuela impusieron a las transnacionales que compitieron por mercados asignados del programa sectorial automotriz, las condiciones siguientes: los vehículos y sus componentes acatarán las normas de los Estados Unidos en cuanto a contaminación, consumo de energía y control de calidad; no habrá pago alguno de patentes y licencias, sino sólo por la asistencia técnica y costos materiales, y se realizará un programa de capacitación, que permitirá iniciar la producción con un mínimo de 50% de funcionarios técnicos y administrativos nacionales, para llegar a 90% después de cinco años de operación. Estas condiciones afectarán además no sólo a las exportaciones dentro del Pacto Andino, sino también aquellas a terceros mercados, estableciéndose metas fijas para los años próximos.

d) Acuerdos entre empresas extranjeras y nacionales para llevar a cabo negocios y empresas conjuntas (joint ventures)

Estos acuerdos suelen incluir elementos de capital, tecnología y capacidad de manejo provenientes de una o más empresas extranjeras, y aun de distintos países desarrollados, combinados con elementos nacionales del país en desarrollo. Son frecuentes acuerdos entre empresas transnacionales y gobiernos para constituir sociedades de economía mixta: de aquellas con empresas gubernamentales, y de ellas con empresas privadas nacionales o regionales. Por ejemplo, la empresa pública PETROQUISA, en el Brasil, estableció la empresa COPENE (Petroquímica Nordeste), la cual une capital nacional,

/público y

público y privado, con el de varias empresas transnacionales procedentes de distintos países industrializados, que aportan además contratos de licencia, administración, etc. Las ventajas para los países de la región son claras, por cuanto tienen participación real en la propiedad, tecnología, administración y comercialización de la empresa, se promueve la formación de personal directivo nacional y hay influencia del Estado en áreas básicas del desarrollo. El arreglo conviene a las empresas transnacionales también, pues les facilita la división del riesgo con el Estado, y les permite aprovechar recursos de menor costo relativo, superar trabas administrativas gracias a la cooperación directa con el sector público, etc.

El aprovechamiento de estas nuevas clases de vínculos con las empresas transnacionales, descritas someramente más arriba, depende en alto grado de la voluntad política de los gobiernos y de los elementos que configuran su capacidad de negociación frente a estas empresas. En la sección siguiente se destacan algunos de esos elementos y, principalmente aquellos relacionados con las situaciones nacionales.

3. Elementos de la capacidad de negociación

a) El interés de las empresas transnacionales por el mercado de la región

La capacidad de negociación de los países de la región depende, entre otras cosas, del grado de interés de las empresas extranjeras por radicarse en ellos. Por lo tanto, conviene examinar algunos factores que influyen en ese interés. Ante todo, hay que señalar que para las empresas transnacionales de los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, la República Federal de Alemania y el Japón, en 1971 la producción de sus filiales ubicadas en países extranjeros era 1.75 veces mayor que la exportación de estas empresas desde sus países de origen. Esto indica que las posibilidades de expansión, del logro de economías de escala en los esfuerzos de creación de tecnología y de aumento de beneficios, tanto para las propias transnacionales como para sus países de origen, depende en medida muy importante de sus posibilidades de invertir en mercados externos. En América Latina y el Caribe, la producción que se hace dentro de estos países con participación directa e importante de empresas transnacionales, es apreciablemente mayor que las exportaciones de estas mismas empresas hacia la región.

/A esto

A esto se agrega la competencia creciente entre empresas transnacionales en el mundo, y el hecho de que América Latina absorbe una proporción muy importante y mayor que otras áreas de la inversión total en el mundo en desarrollo, y constituye posiblemente el área más importante para muchas de las actividades manufactureras más dinámicas. Se pasará revista en seguida a algunos hechos que constituyen sólidas razones para que el interés de las empresas transnacionales por operar en países de la región sea elevado.

Como ya se dijo, la competencia entre empresas transnacionales de distintos orígenes para la conquista de mercados es cada vez mayor, y ofrece posibilidades de elección cada vez más amplias a los países de la región. Los cambios en el poder económico relativo de los distintos centros industrializados que se observaron desde el inicio de los años sesenta, se reflejaron también en la expansión diferenciada de sus empresas transnacionales. Siempre en términos relativos, disminuyó el anterior poder hegemónico de los Estados Unidos, que en 1967 dominaba todavía en la inversión mundial (54%), y por otro lado, mermó también el de los ex-centros coloniales como el Reino Unido, Francia, Italia y Bélgica, a los cuales en el mismo año correspondió más del cuarto de la inversión mundial (26%). En 1976, los Estados Unidos disminuyó su participación a 48% y el segundo grupo de países aún más, a 17%. Los ganadores en esta competencia han sido principalmente la República Federal de Alemania y Japón, que en conjunto aumentaron su participación de 4 a 14%, y un grupo de países industrializados de mercado mediano y menor, como Canadá, los Países Bajos, Suiza y otros, que elevaron la suya de 14 a 19%. En América Latina y el Caribe la participación de los Estados Unidos en la inversión extranjera directa bajó en el quinquenio 1971-1975 de 66% a 59%, mientras la de los países europeos y el Japón aumentaba de 34 a 41%. Como en otros casos, la situación regional encubre evoluciones distintas. En el mismo período examinado, la participación de las firmas europeas y japonesas, por ejemplo, aumentó en Colombia de 17 a 46%, en Venezuela de 27 a 53%, en el MCCA de 9 a 27% y en Brasil de 62 a 67%.^{85/}

^{85/} Ibid., véase Naciones Unidas, Transnational Corporations in World Development: A Re-examination (E/C.10/38, marzo de 1978, cuadro III-32). Los datos sobre Brasil fueron elaborados sobre la base del Boletín do Banco Central do Brasil, que usa una metodología distinta de aquella empleada en las estimaciones de la CEPAL.

Por su parte, América Latina absorbe una parte importante de la inversión directa privada en el mundo. Es decir, que el interés de empresas transnacionales por tener la oportunidad de producir dentro de estos mercados es alto. En 1975 la inversión extranjera directa mundial de los países industrializados se distribuyó de la manera siguiente, entre grupos grandes de países: en los propios países industrializados, 74%; en los países en desarrollo, 26% (contra 31% en 1967), y, entre ellos, en los países de la OPEP, 6% (con 2% para Venezuela), en países y territorios que ofrecen exenciones tributarias, 3%;^{86/} y finalmente en Argentina, Brasil, México y Perú, 8%. A once países de América Latina y el Caribe correspondió aproximadamente la mitad del total invertido por los países industrializados en las tres regiones en desarrollo. La importancia de la región para los inversores extranjeros sobresale aún más en la actividad manufacturera, donde se dispone de datos relativos sólo a la inversión estadounidense: en el mismo año 1975 el 19% de esta inversión en el mundo correspondió a los países en desarrollo, entre los cuales América Latina y el Caribe ocupaban un alto 15% del total mundial.

La mayor proporción de la inversión extranjera directa acumulada en América Latina y el Caribe a fines de 1975, estaba en los países de mayor mercado: 24% en Brasil, 13% en México, 11% en Venezuela y 5% en Argentina; y además en dos "paraísos fiscales": 6% en Panamá y 10% en las Bermudas. A los países del Pacto Andino correspondió en el mismo año 20% y a aquellos del Mercado Común Centro Americano sólo 2.5%. Importancia creciente adquirieron para los inversores extranjeros los países de habla inglesa y del Caribe en general, cuya participación en el total de América en desarrollo aumentó de 17% en 1967 a 26% en 1975 (incluyendo a Bermudas y los demás "paraísos fiscales" enumerados arriba).

^{86/} Panamá, Bahamas, Barbados, Bermudas, las Islas Caimán y las Antillas Neerlandesas.

Pese al estancamiento de la economía mundial en los últimos años, el incremento medio anual de la inversión directa en la región fue mucho mayor en 1972-1975 que en 1968-1971: de 6.7 y 12.0%, respectivamente. En el último de estos períodos acusaron mayores aumentos Brasil (15.6%), México (18.3%), Ecuador (13.6%), Perú (18.9%), Uruguay (32.9%), Suriname (28.8%) y los países del Caribe (32.4%).^{87/}

Las mayores posibilidades de inversión extranjera en América Latina y el Caribe están actualmente en ciertos sectores de la manufactura y en finanzas. Esto es, en el primer caso, fruto de una evolución de largo plazo, en que los sectores en que se radican las inversiones directas extranjeras en la región han cambiado apreciablemente, con disminución muy fuerte de la minería, el petróleo y los servicios, y gran incremento proporcional de la manufactura. En el caso de la inversión estadounidense, para la que se dispone de información, entre 1967 y 1975 la proporción de la minería y fundición en la región bajó de 15 a 7% del total, la del petróleo de 28 a 15% y la de comercio de 11 a 10%. En cambio, la destinada a manufactura pasó en el mismo período de 31 a 39%. Los procesos de nacionalización influyeron en la reducción de las inversiones extranjeras en minería, petróleo y servicios públicos. Las inversiones en manufacturas se efectuaron fundamentalmente para producir con miras a mercados internos o subregionales. Sólo recientemente comenzaron a hacerse algunas inversiones destinadas a producir para la exportación, como las de Estados Unidos en las llamadas industrias maquiladoras en México, y en algunos otros países de la región que han suscrito acuerdos sobre comercialización externa con las empresas transnacionales.

Otro sector altamente dinámico de la inversión extranjera es el de las finanzas, cuya participación en el total de la inversión estadounidense en la región alcanzó a 21% en 1975, o sea, más que la mitad de la cuota correspondiente a manufacturas (35%). Esta evolución está vinculada con los "paraísos fiscales" mencionados arriba, y con la importancia creciente de los bancos transnacionales en los créditos otorgados a los países de la región; la participación del crédito privado en el financiamiento total se vio casi cuadruplicada durante los diez últimos años, aumentando de un tercio a dos tercios.^{88/}

^{87/} Véase la nota 73.

^{88/} Véase, Carlos Massad y Roberto Zahler, Dos Estudios sobre Endeudamiento Externo, Cuadernos de la CEPAL, N° 19, 1977

La importancia relativa de las empresas extranjeras en comparación con las públicas y privadas nacionales, es generalmente mayor en sectores de demanda dinámica y de tecnología más moderna. En Brasil, entre las 2 800 mayores empresas manufactureras, las empresas extranjeras tenían en 1975 una participación especialmente elevada en las ventas totales de equipo de transporte (76%), productos metalmecánicos (71%), máquinas y accesorios, incluidos los eléctricos (67%), productos de caucho (66%) y productos químicos (62%). En México, según el censo industrial de 1970, las mayores cuotas de las empresas transnacionales en la producción bruta se advirtieron en los sectores de equipo de transporte (64%), productos de caucho (64%); productos químicos (51%), industrias metálicas básicas (47%) y máquinas y accesorios (38%). Un cuadro similar se presentaba en Argentina y Colombia.

b) Elementos nacionales de la capacidad de negociación

Volviendo a los elementos importantes que inciden en el interés de empresas transnacionales en la región, y en la capacidad de negociación de los gobiernos, se destacan aquí el tamaño del mercado, el costo de la mano de obra y el medio ambiente.

i) Tamaño del mercado. Para los bienes de consumo durables y algunos no durables de tecnología intermedia (automóviles, artículos para el hogar de la línea blanca, textiles de fibras sintéticas, etc.) que adquieren los estratos de ingreso intermedio y elevado, el mercado de América Latina se ubica en un lugar importante entre las regiones del mundo, por el crecimiento de los estratos intermedios que se mencionó antes; y sus potencialidades son aún mayores en la medida en que se vayan incorporando los amplios sectores actualmente marginados. La región no funciona todavía como un mercado único, a pesar del grado de integración efectiva cada vez mayor que se logra precisamente en estos sectores. De todas maneras, cuatro unidades económicas tienen tamaño considerable: Argentina, Brasil, el Grupo Andino y México. La protección arancelaria que aplican los países latinoamericanos ha disminuido, pero probablemente continuará siendo mayor que la de países desarrollados, lo que contribuye a asegurar un mercado importante para la producción interna de este tipo de bienes, realizada con participación de empresas transnacionales. Para los bienes de capital e intermedios

/el mercado

el mercado efectivo latinoamericano ya es considerable, y se expande rápidamente a medida que progresan estos sectores a los que actualmente otorgan alta prioridad las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, y que también producen con colaboración de empresas transnacionales. En cuanto a los bienes de consumo no durables de tecnología más simple, el mercado actual es ya muy amplio y crecerá en la medida en que se incorpore al mercado la población actualmente marginada.

ii) Costo de la mano de obra y ventajas comparativas. Este costo es generalmente bastante menor en países latinoamericanos que en los desarrollados, y por la gran distancia que media entre el ingreso per cápita en unos y otros, probablemente continuará siéndolo aun cuando se apliquen políticas avanzadas de distribución del ingreso. Aunque las comparaciones deben realizarse con cuidado, por las diferencias en el origen y metodología de la información, puede decirse que para sectores importantes de la industria manufacturera, incluyendo los mecánicos y textiles, la relación entre el costo del trabajo en América Latina y en países desarrollados suele estar entre 1 a 2 y 1 a 8. Por supuesto que la productividad es mayor en países desarrollados; pero aun si se tiene en cuenta esto, queda en muchos casos un costo menor del trabajo, para igual productividad en América Latina que en países desarrollados. Esto explica la tendencia de las empresas transnacionales, impulsadas por la vigorosa competencia entre ellas mismas a desplazar hacia países en desarrollo la producción de ciertos bienes o ciertas partes de los procesos productivos que requieren gran densidad de mano de obra. El desarrollo industrial latinoamericano, que incluye industrias metalmeccánicas y químicas; el grado relativamente alto de educación y de calificación alcanzado por la mano de obra incorporada al mercado, y la capacidad de adaptar tecnología, favorecen este proceso. Las dificultades económicas de los países desarrollados y la incertidumbre acerca del futuro de la economía mundial, lo frenan y obstaculizan.

Lo anterior no sólo se aplica a industrias tradicionales. Las ventajas comparativas "adquiridas" han mejorado considerablemente, disminuyendo costos, aumentando calidades y creando una capacidad de innovación ya significativa;

/estos aspectos

estos aspectos explican el aumento muy rápido de la exportación competitiva de manufacturas mecánicas y otras de tecnología intermedia. La continuación del proceso de desarrollo industrial que está teniendo lugar aumentará también sensiblemente en el futuro las ventajas comparativas latinoamericanas para la producción de bienes de capital, químicos y metalúrgicos, muchos de los cuales se producen ya también en condiciones competitivas en la región, y se exportan.

iii) Medio ambiente. El aumento de las necesidades de inversión y de los costos en países desarrollados, por políticas de protección ambiental aplicadas con un rigor cada vez mayor por sus gobiernos, aumentan el interés de las empresas en desarrollar ciertos sectores (por ejemplo, los químicos y metalúrgicos) en países en desarrollo. Los problemas de contaminación también preocupan a los países de la región, que tampoco pueden aceptar el desarrollo de estos sectores en condiciones que trasladen hacia ellos estos efectos desfavorables, por lo que tienden a establecer políticas propias para proteger el medio ambiente. Pero por su menor densidad de población y la distinta prelación que estos países asignan a los problemas del medio ambiente (como el uso apropiado de recursos naturales no renovables, la ampliación de los renovables, etc.) frente a otros problemas como los de desocupación, extrema pobreza y carencias habitacionales, pueden hacer suponer que los costos e inversiones adicionales necesarios para atender estos problemas sean menores en los países de la región que en los países desarrollados.

4. Políticas de los gobiernos

En la sección anterior se destacaron los distintos elementos que configuran la capacidad de negociación de los países de América Latina y el Caribe, que emanan del interés real de las empresas transnacionales por invertir en la región y de los distintos factores económicos que supuestamente significan ventajas comparativas para los inversores extranjeros. En esta última parte, se complementará el cuadro de la capacidad de negociación con algunos aspectos de las políticas gubernamentales, incluyendo la reglamentación de la presencia y actividades de las empresas transnacionales, y la negociación de acuerdos individuales con ellas.

/a) Reglamentación

a) Reglamentación de la presencia y actividades de las empresas transnacionales

El alcance de la reglamentación varía considerablemente según los países. En ciertos casos se ha producido una liberalización de estas regulaciones, y en otros se confía más en la negociación caso por caso de contratos y acuerdos con las empresas transnacionales. Pero en algunos países como México y los del Grupo Andino, se asigna a la reglamentación un papel importante.

En el Grupo Andino se ha seguido este camino por acuerdo entre los cinco países participantes, mediante la Decisión 24, modificada por las Decisiones 37, 37A y 103, procurando lograr cierto grado de armonización de las políticas en esta materia. Se ha subordinado la participación de las empresas extranjeras en los beneficios del programa de liberación arancelaria del Acuerdo de Cartagena a su transformación en empresas mixtas (o sea, empresas en las que entre 51 y 80% del capital pertenece a inversionistas nacionales) dentro de un plazo de 15 años (20 en Bolivia y Ecuador), a contar del 1º de enero de 1974. También se ha limitado el acceso al crédito interno sólo al de corto plazo (hasta tres años); se ha establecido la necesidad de obtener autorización para toda nueva inversión, reinversión y contratos de transferencia de tecnología, y se ha limitado la reinversión de utilidades y la remesa de ellas al exterior. La reglamentación de la presencia y actividades de empresas extranjeras en la industria manufacturera del Pacto Andino se ha facilitado en los sectores programados (metalmecánico, petroquímico y automotriz, hasta la fecha), en los cuales los gobiernos de la agrupación deciden sobre la asignación de los recursos productivos en los distintos países, y las empresas transnacionales deben adaptar sus estrategias a tales decisiones. Cabe señalar que en muchos de los países latinoamericanos se han reservado ciertas áreas al capital nacional, y se han efectuado nacionalizaciones o establecido empresas mixtas, sobre todo en minería y combustibles.

Gran importancia en la regulación de las empresas transnacionales tiene la política fiscal, tanto en lo que se refiere a ingreso del gobierno (especialmente por productos básicos de exportación), como en la labor de orientación y estímulo hacia ciertas actividades (por ejemplo, la exportación), regiones

/relativamente subdesarrolladas,

relativamente subdesarrolladas, etc. Como las empresas transnacionales dominan en alto grado los sectores dinámicos de las economías de la región, tiene gran importancia evaluar de manera continua su papel (beneficios y costos) dentro de las políticas, programas y planes del gobierno.

Una vez decidida la política y promulgadas las leyes, los gobiernos establecen los mecanismos administrativos para que éstas se cumplan, lo que con frecuencia trae a primer plano la coordinación entre las dependencias interesadas del gobierno, tal como los ministerios de industria, comercio exterior, hacienda, planificación económica, asuntos legales, agricultura y minería, y las empresas del Estado. La eficacia de los mecanismos para velar por la aplicación de las leyes y acuerdos negociados (vigilancia administrativa continua, por una parte, e intervención específica, por la otra) dependerá por supuesto de que haya un cuadro de funcionarios públicos con competencia analítica en los aspectos económicos, jurídicos y de gestión vinculados a las actividades de las empresas transnacionales.^{89/}

Al planificar el desarrollo ordenado de los diversos sectores de la economía, el gobierno tiene que procurarse evidentemente distintas clases de información. La posesión de datos sobre el sector respectivo, sobre las empresas transnacionales participantes o que podrían participar, y sobre los proyectos concretos, le permitirá tomar la iniciativa para elegir estos últimos, determinar si son necesarios insumos extranjeros y seleccionar a los posibles inversionistas (empresas transnacionales u otros). Tomar la iniciativa, en vez de esperar pasivamente las propuestas de inversión, puede resultar ventajoso para el proceso de negociación. De todas maneras, es conveniente que el gobierno no inicie ninguna relación con una empresa transnacional sin disponer de información suficiente, y sin asegurarse de que los acuerdos y/o la legislación estipulen que recibirá una corriente adecuada de informaciones acerca de la actividad mientras dure el contrato. El acceso a la información pertinente antes de iniciar las negociaciones refuerza la posición negociadora; la obtención posterior de una corriente de datos es esencial para vigilar y regular la actividad, y puede servir de insumo crítico al renegociar el contrato.

^{89/} Véase, Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales, "Las empresas transnacionales: Cuestiones pertinentes para la preparación y ejecución de programas y proyectos de cooperación técnica en los países en desarrollo", Nueva York, febrero de 1978.

La eficiencia del tratamiento de la inversión y tecnología extranjeras por los gobiernos receptores dependerá básicamente de que posea conocimiento adecuado y oportuno sobre las empresas transnacionales que podrían ingresar al país y de las presentes en la economía, y de que mantenga un seguimiento y control adecuados de sus actividades.

La situación en este campo en América Latina y el Caribe adolece en algunos casos de ciertas deficiencias y dificultades que pueden resumirse tentativamente de esta manera:

i) en la mayoría de los casos, la información del gobierno sobre la inversión y tecnología extranjera, y sobre las empresas transnacionales, se limita a aquella relativa a la aprobación y registro del proyecto de inversión. Esta información, a su vez, contiene solamente los datos básicos para la identificación del inversor: las características de su aporte externo (financiero, tecnológico, etc.) y las características de la empresa receptora (identificación, capital y socios, información económica y contable, administración, beneficios promocionales y contratos de transferencia de tecnología); se carece mayormente de información sobre las inversiones y actividades del inversor en otros países, particularmente latinoamericanos, y sobre otros inversores potenciales que podrían emprender el proyecto negociado;

ii) en general no existe continuidad en las informaciones, ni una adecuada coordinación entre las entidades responsables, por ser ellas diferentes en cada etapa del proceso, por estar sujetas a diversas jerarquías administrativas, y por no estar insertas en un proceso global y orgánicamente elaborado;

iii) en ciertos casos hay carencias en los sistemas de publicación de datos, y la confidencialidad de los mismos no se ajusta a regímenes uniformes. Al mismo tiempo se observa escasa cooperación e intercambio de información sistemático entre los países de la región;

iv) en suma, los regímenes administrativos y los sistemas de información sobre empresas transnacionales no funcionan en general con la adecuada eficiencia, por lo que en muchos casos los gobiernos carecen de la información adecuada para la evaluación, control y seguimiento de las obligaciones de los inversores extranjeros, así como de la participación de los mismos en el desarrollo económico de sus respectivos países.

b) Negociación de contratos y acuerdos con las empresas transnacionales

Por lo general, los países en desarrollo se enfrentan con negociadores de las empresas transnacionales muy hábiles y con experiencia en las técnicas de negociación y redacción de contratos; por lo tanto, es importante para ellos organizar un eficaz grupo negociador, en el que figuren expertos técnicos, jurídicos y financieros. Desde luego, es vital una minuciosa preparación previa a las negociaciones.

Una vez que se haya negociado un acuerdo, debe redactarse un contrato que proteja adecuadamente los intereses del país anfitrión. Tales documentos contienen cláusulas que establecen su duración, los compromisos financieros y materiales de la empresa transnacional, los calendarios del proyecto y del comienzo de los trabajos, y la cantidad y calidad de la producción ("garantías de rendimiento"). También es corriente que incluyan disposiciones sobre empleo y formación o capacitación de nacionales del país anfitrión, preferencias por los bienes y servicios del mismo y las exportaciones, uso de moneda nacional y divisas, condiciones del traspaso de tecnología, indemnizaciones y responsabilidades por reclamaciones de terceros, y las llamadas "cláusulas normalizadas" tales como notificaciones, casos de fuerza mayor y asignaciones y transferencias.

Brasil hace uso bastante intenso y cada vez mayor de la negociación caso por caso, como ha ocurrido en la industria automotriz ya mencionada, a la que se otorgó autorización para producir internamente con el compromiso de exportar. También en México y Argentina se ha hecho uso de la negociación, especialmente en la misma industria automotriz. En Brasil, se han conducido negociaciones para la asociación de capital extranjero con aquel nacional en industrias siderúrgica, mecánica, de aluminio y química, y en minería, energía atómica, petróleo, telecomunicaciones, etc. En los minerales y combustibles la negociación caso por caso entre gobiernos y empresas extranjeras es un instrumento de uso extendido e importante en América Latina.90/

90/ Véase Benny Widyono, "Empresas transnacionales y productos básicos de exportación", Revista de la CEPAL, N° 5, Primer semestre de 1978, pp. 143 y ss.; véase también La actividad bananera en el Istmo Centroamericano y las políticas recientes, CEPAL/MEX/77/20, noviembre de 1977.