



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CN.12/L.84

5 de agosto de 1972

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Nota informativa

LAS RELACIONES DE AMERICA LATINA CON
LOS ESTADOS UNIDOS

Para la XIV Reunión de la CECLA.
Santiago de Chile, 4 al 8 de septiembre de 1972.

72-9-2293

LAS RELACIONES DE AMERICA LATINA CON ESTADOS UNIDOS */

1. Aspectos comerciales

a) La evolución de los intercambios

La evolución del comercio entre América Latina y los Estados Unidos refleja en los últimos años una tendencia desfavorable, tanto en términos absolutos, como si se la compara con la evolución experimentada en igual lapso por el comercio de la región con otras zonas industrializadas. Esta última tendencia, que en los hechos se mantuvo a lo largo de todo el pasado decenio, se agravó en 1971 a consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno norteamericano para conjurar una aguda crisis económica y monetaria, de gran impacto sobre el desarrollo de las relaciones económicas internacionales.

Entre 1961 y 1969 el ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos fue siempre bastante inferior al registrado con la CEE y el Japón, pese a lo cual el mercado norteamericano continúa siendo el principal cliente para la región. Comparando los promedios correspondientes a los periodos 1961-1965 y 1966-1969, las ventas latinoamericanas a Estados Unidos crecieron a una tasa anual del 4,1 % contra 7,1 % en el caso de la CEE y un 13,6 % en el del Japón. En 1970 se produjo un aumento del 8,3 % de las exportaciones latinoamericanas al mercado estadounidense. Ello reflejó un mayor dinamismo de las ventas globales de la región, que señalaron en dicho año una tasa de expansión del 9,2 %. Sin embargo, el ritmo de las ventas fue muy inferior al crecimiento de las exportaciones a la CEE (+13 %) y al Japón (+29,1 %). La situación empeoró en 1971, cuando las exportaciones de América Latina a los Estados Unidos apenas aumentaron en un 2 % frente a 1970. La contracción global no refleja la situación mucho más desfavorable que tuvieron las ventas de gran número de países latinoamericanos a ese mercado en 1971. Así, las exportaciones de Colombia cayeron en un 11 %, las de Chile en un 41 %, las de Ecuador en 18 %, las de Perú en casi el 20 % y las de Uruguay en un 41 %. Tres países de la región tuvieron un incremento importante (Brasil, 14 %; Venezuela, 12 % y Honduras, 18 %). Fue en cambio leve el incremento de las ventas de Argentina (+2 %) y de México (+3 %).

*/ Véase el documento "América Latina y la Tercera UNCTAD" (E/CN.12/932), págs. 167 a 183.

La evolución poco favorable en las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos tiende a debilitar progresivamente la participación de la región en las importaciones totales de dicho mercado. El porcentaje respectivo se ha visto reducido del 23.5 % en 1960 al 17.2 % en 1965 y al 11.2 % en 1971. Una de las causas evocadas frecuentemente para explicar el estancamiento relativo del comercio de América Latina con Estados Unidos es la progresiva concentración de las importaciones de este país en el sector de los productos manufacturados, que tiene todavía escasa significación en el total de las exportaciones latinoamericanas. Por el contrario, los productos básicos siguen teniendo una preponderancia acentuada, pese a que de cerca el 90 % en 1961-1965 (rubros 0 a 4 de la CUCI) bajó a poco más del 80 % en 1970-1971. Para algunos productos del sector, América Latina mantuvo o mejoró su participación relativa en el abastecimiento del mercado estadounidense. Así, las carnes frescas representan actualmente el 18.8 % de las compras norteamericanas del producto contra el 14.4 % promedio en 1961-1965; en carnes envasadas la participación se mantuvo al nivel del 25 %. El azúcar anotó un aumento del 49.7 % (1961-1965) al 56.9 % en 1970. Inversamente, en el mismo lapso comparativo se contrajo la participación latinoamericana en café (de 79.5 % a 65.9 % 1/) y en diversas materias primas de uso industrial, como minerales de hierro y de metales no ferrosos, cobre, plomo, petróleo y lana.

Si bien la insuficiente adaptación de la oferta latinoamericana a los cambios de la demanda estadounidense pudo constituir el factor esencial de la falta de dinamismo de las exportaciones de la región en el último decenio, existen otros elementos que han representado un papel importante en este proceso, especialmente el desplazamiento parcial por productos procedentes de otras regiones - particularmente ciertos productos tropicales - y la persistencia de barreras proteccionistas en los Estados Unidos. Pese a las recomendaciones y compromisos sobre la liberalización de las condiciones de acceso establecidos en el GATT, o en la UNCTAD, y en el ámbito interamericano, el Gobierno norteamericano sigue aplicando restricciones de importación que afectan a productos de especial interés para América Latina; así, en el caso de las carnes y de los productos lácteos las restricciones de importación fueron reforzadas en los últimos años.

1/ Las importaciones bajaron de 828 a 752 millones de dólares.

b) La acción interamericana

Para hacer frente a la evolución desfavorable de sus relaciones comerciales con los Estados Unidos, los países latinoamericanos miembros de la CECLA elaboraron en el denominado "Consenso de Viña del Mar " (mayo de 1969), un conjunto de sugerencias concretas destinadas a servir de marco a una más intensa cooperación recíproca en el ámbito interamericano. Más que a reiterar recomendaciones y resoluciones de tipo general, la acción latinoamericana en el consenso se orientó hacia la búsqueda de mecanismos operativos tendientes a identificar obstáculos de todo tipo que limitan o impiden sus ventas de productos básicos, manufacturados y semimanufacturados al mercado norteamericano y negociar su progresiva eliminación.

En el sector de los productos básicos el consenso propone identificar en forma conjunta la existencia de gravámenes y obstáculos no arancelarios que afectan su comercialización en dicho mercado y negociar calendarios que conduzcan a su eliminación. Asimismo, se recomendaba actuar en favor de la realización en el GATT de una rueda de negociaciones especiales para productos básicos y la conclusión de acuerdos internacionales sobre renglones específicos como cacao, azúcar y grasas vegetales.

En materia de productos manufacturados y semimanufacturados, el consenso requería el apoyo de los Estados Unidos para obtener la rápida puesta en vigor del Sistema General de Preferencias, destacando que la oferta norteamericana debía tomar en consideración los intereses latinoamericanos, particularmente en el sector de los productos agrícolas elaborados. También preconizaban la creación de mecanismos que brinden a los países de la región garantías con respecto a la aplicación de cláusulas de salvaguardia, mediante la adopción de criterios comunes y el recurso a consultas multilaterales. Por último, los países latinoamericanos invitaron a reforzar, a través de una mayor cooperación financiera y técnica, los mecanismos nacionales y regionales de promoción de sus exportaciones.

Respondiendo al planteamiento colectivo de los países de América Latina el Gobierno norteamericano anunció 2/ un conjunto de medidas, entre ellas, llevar a cabo "un vigoroso esfuerzo para reducir las barreras no arancelarias al comercio mantenidas por casi todos los países industrializados en cuanto a productos de interés especial para los países latinoamericanos", un apoyo decidido al sistema general de preferencias en favor de los países en desarrollo y mayor asistencia técnica y financiera en favor de la promoción de las exportaciones latinoamericanas. La creación en febrero de 1970

2/ Discurso del Presidente Nixon en la SIP (31 de octubre de 1969).

en el seno de la OEA de una Comisión Especial a nivel ministerial con el objeto de servir de instrumento de consulta y negociación entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos, constituyó una decisión de la más alta importancia política en relación con la institucionalización de un mecanismo para fortalecer la cooperación hemisférica.

La Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) tiene en el campo comercial las funciones de:

- a) celebrar consultas cuando un Estado del sistema interamericano considere que se han violado por parte de Estados Unidos los compromisos de statu quo;
- b) revisar las restricciones impuestas por dicho país a partir de 1963, que afecten desfavorablemente la importación de productos latinoamericanos con miras a lograr soluciones satisfactorias;
- c) realizar consultas multilaterales antes de que Estados Unidos adopten medidas que puedan afectar adversamente sus importaciones desde América Latina;
- d) identificar las restricciones arancelarias y no arancelarias que dificulten o impidan el acceso de productos primarios y manufacturados latinoamericanos al mercado de los Estados Unidos, a fin de considerar recomendaciones que posibiliten su eliminación progresiva.

Como mecanismo operativo del CECON se instituyó en su reunión de abril-mayo de 1970 un Grupo Ad Hoc de comercio sobre barreras arancelarias y no arancelarias encargado de identificar los obstáculos, sobre la base de una lista consolidada presentada por los países afectados y de someter al CECON propuestas para su eliminación. Este grupo avanzó en la tarea de identificación de obstáculos, pero aparentemente no pasó a la etapa de formulación de recomendaciones concretas y menos aún a la de abordar un proceso negociador. La reunión del CECON (Punta del Este, marzo de 1971) señaló "la acción positiva desarrollada por el grupo Ad Hoc en el examen sistemático, técnico y objetivo de los problemas arancelarios y no arancelarios que obstaculizan la expansión de las exportaciones latinoamericanas hacia el mercado de los Estados Unidos", destacando asimismo que "no había sido posible alcanzar acuerdos sobre puntos relativos a barreras arancelarias y no arancelarias, reglamentos sanitarios, etc."

/Pese a

Pese a los compromisos asumidos en la UNCTAD, en la OECD y en el marco del sistema interamericano, hasta el momento el Gobierno norteamericano no ha puesto en vigor el Sistema General de Preferencias ni enviado al Congreso el mensaje de ley correspondiente. Durante los debates de la Comisión que se ocupó del tema de las manufacturas en la Tercera UNCTAD, el representante de los Estados Unidos señaló que su país había experimentado en 1971 un grave deterioro de su balanza comercial y, en un plano más amplio, un pronunciado déficit de su balanza de pagos con el exterior. Agregó que, a pesar de la mejora verificada después de la adopción de las medidas de agosto de 1971, las incertidumbres que todavía caracterizan el proceso económico estadounidense y la persistencia de corrientes proteccionistas internas no habían permitido iniciar el trámite para obtener del Congreso las autorizaciones legislativas necesarias para poner en vigencia el Sistema General de Preferencias. Al respecto, cabe tener en cuenta que al aprobarse en la Conferencia la resolución 77 (III) sobre el Sistema General de Preferencias, la delegación norteamericana declaró la intención de su Gobierno de poner en vigencia el sistema en las fechas previstas 3/. El cumplimiento de esta decisión por parte de los Estados Unidos, significaría un notable aporte al principio de repartición equitativo de cargas que ha constituido una de las mayores preocupaciones mencionadas por los países desarrollados al poner en vigencia sus respectivos sistemas. De otra parte, ello reforzaría la posición de los países en desarrollo en general y de América Latina en particular para llevar a cabo acciones tendientes a una ampliación y perfeccionamiento de los distintos esquemas nacionales, con miras a facilitar su aprovechamiento por parte de todos los países en desarrollo, incluso los menos adelantados entre ellos. Atendiendo a la repercusión que sobre la efectividad de los sistemas de preferencias podrán tener las negociaciones comerciales multilaterales 4/ que se iniciarán en el GATT en 1973, resultaría del mayor interés que la puesta en marcha efectiva de su sistema por parte de los Estados Unidos sea previa a la iniciación de tales negociaciones.

3/ "Lo antes posible en 1972 o principios de 1973".

4/ Véase "La participación de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales de 1973", (E/CN.12/L.85), págs. 44 a 49.

2. Aspectos financieros

a) La política norteamericana frente a América Latina

Importantes orientaciones de la política estadounidense de asistencia financiera a América Latina quedaron reflejadas en el discurso pronunciado por el Presidente Nixon el 31 de octubre de 1969, nueve meses después de iniciado su gobierno. El informe de un Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Internacional 5/ ha tenido gran influencia en la orientación de las actuales propuestas de reforma de los programas de ayuda externa de los Estados Unidos 6/. Por esa misma época América Latina hizo conocer sus posiciones en la materia con la presentación oficial del Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, aprobado por la CEECLA en mayo de 1969, y durante la reunión del CIES celebrada en Trinidad a fines de junio del mismo año.

Como características salientes de la nueva política financiera estadounidense hacia América Latina, cabe señalar el abandono de ciertos principios que inspiraron a la Alianza para el Progreso, sobre la base de que ellos respondían a una aproximación paternalista no aceptable en las modernas relaciones internacionales y que, en su reemplazo, América Latina y los Estados Unidos debían establecer una "asociación entre adultos". La nueva orientación se traduciría en la evolución de la asistencia financiera oficial del bilateralismo al multilateralismo, equivalente en la práctica a una menor afluencia de recursos hacia la AID y una mayor hacia las instituciones internacionales de crédito. Otro elemento que se ha venido planteando es el de que las inversiones privadas deberían desempeñar un papel creciente en la asistencia de Estados Unidos a las naciones en desarrollo, particularmente las latinoamericanas. Un tercer elemento, estaría dado por la disminución del tamaño de las misiones en el extranjero de la AID y el reemplazo de esa Agencia por tres instituciones: a) el Organismo de Inversiones Privadas en el Extranjero (OIPE), que se haría cargo de los programas de seguro y garantía de la inversión privada en el extranjero; b) el Organismo de Desarrollo Internacional (ODI), que administraría la asistencia oficial bilateral de manera más comercial que en el

5/ Comisión Peterson, mayo de 1970.

6/ Un informe presentado en agosto de 1969 por la Misión Presidencial de los Estados Unidos al Hemisferio Occidental (conocida como la Misión Rockefeller), sobre la futura evolución de las relaciones de dicho país con América Latina, parece haber tenido un impacto más limitado.

pasado y en coordinación con las instituciones multilaterales, y c) el Instituto de Desarrollo Internacional (IDI), que administraría la asistencia técnica 2/.

En su programa de octubre de 1969 el Presidente Nixon anunció, como medida de aplicación inmediata, que la asistencia oficial concedida a América Latina sería parcialmente desvinculada; en ese sentido los créditos "atados" podrían ser utilizados para efectuar adquisiciones en cualquier país de América Latina, además de Estados Unidos. A principios de 1969, ya se había eliminado la cláusula de "adicionalidad" en cuanto a compras en los Estados Unidos, que también regía hasta entonces en los préstamos atados.

Una proposición de la Misión Rockefeller, que no fue acogida por el Gobierno norteamericano, había tenido especial atractivo para América Latina. Consistía en conceder una moratoria general por un período relativamente largo - por ejemplo 5 a 10 años - en los pagos que la región tiene con Estados Unidos por concepto de amortización y servicios de la deuda externa. (La idea fue expresada originalmente por el señor George Woods, ex-Presidente del Banco Mundial.) El alivio en cuanto a salida de divisas sería inmediato y, complementariamente, se convendría utilizar para fines de desarrollo la contrapartida en moneda local de los servicios postergados. De haber aceptado esta sugerencia se evitaría que numerosos países siguieran contratando nuevos préstamos a tasas de interés cada vez más altas, para atender el pago de créditos contratados a tasas de interés más bajas.

b) Análisis de la evolución reciente

El programa de la Alianza para el Progreso se ha estado reduciendo progresivamente, en cuanto a su concepción global y en lo que se refiere a su expresión cuantitativa (véase el cuadro 1). Así, por ejemplo, las asignaciones legislativas a la AID y al BID disminuyeron entre los años fiscales 1968 y 1971 de 769 millones de dólares a 449 millones. De acuerdo con informaciones parciales, la cifra para el año fiscal 1972 sería aún más baja, siendo manifiestas las dificultades con que ha tropezado la asignación de nuevos fondos al BID. Por su parte, los desembolsos brutos

2/ Complementariamente, el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (IIDS) se encargaría de los subsidios de asistencia al desarrollo social latinoamericano.

Cuadro 1

INDICES SELECCIONADOS DE LA EVOLUCION DE LA ASISTENCIA OFICIAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS A AMERICA LATINA

(En millones de dólares)

	1968	1969	1970	1971
1. <u>Consignaciones legislativas a la AID</u> (directas) y al BID (años fiscales)	769.0	636.5	636.5	448.5
a) AID	(469.0)	(336.5)	(336.5)	(370.4)
b) BID-Fondo para operaciones especiales	(300.0)	(300.0)	(300.0)	(78.1) <u>a/</u>
2. <u>Asistencia oficial total b/</u> (años calendarios)				
a) Desembolsos brutos	1 243	1 101	1 121	-
b) Desembolsos netos <u>c/</u>	953	788	785	-
c) Desembolsos netos efectivos <u>d/</u>	818	639	625	-
3. <u>Asistencia oficial bilateral e/</u> (años calendarios)				
a) Desembolsos brutos	910.3	765.2	748.8	-
b) Desembolsos netos <u>c/</u>	633.5	494.3	460.8	-
c) Desembolsos netos efectivos	504.6	359.6	316.1	-

Fuente: CIAP, La cooperación de los Estados Unidos con la América Latina dentro del marco de la Alianza para el Progreso, cuadros C-1, C-2 y C-6, CIAP/530 corr.1, 2 noviembre 1971.

- a/ 28.1 millones corresponden a capital ordinario.
- b/ No incluye lo concedido a organizaciones interregionales (BIRF, ONU, etc.), para las cuales no es posible un desglose regional.
- c/ Los desembolsos netos se definen como desembolsos brutos menos ingresos por amortización.
- d/ Se definen como desembolsos netos menos pagos de intereses.
- e/ Incluye a la AID, Alimentos para La Paz (PL 480) y Eximbank.

de la asistencia oficial de Estados Unidos a América Latina disminuyeron entre los años civiles de 1968 y 1970, de 1 243 a 1 121 millones de dólares, o sea, en un 10 %. La baja fue aún más pronunciada para los desembolsos netos y para los netos efectivos 8/. En esta evolución total se destaca la reducción observada en la asistencia oficial bilateral cuyos desembolsos brutos decrecieron en igual lapso de 910 a 749 millones de dólares, es decir en un 18 %. También en este caso fueron más intensas las reducciones registradas por los desembolsos netos y por los netos efectivos.

En resumen, cabe señalar que en los últimos años se produjo una fuerte disminución de la asistencia oficial bilateral de Estados Unidos hacia América Latina, no compensada por incrementos de la asistencia multilateral, por cuanto esta última tendió a permanecer relativamente estancada. Dicha situación podría verse agravada si se tiene en cuenta lo que ha estado ocurriendo últimamente con las asignaciones legislativas al BID.

Algunos países de América Latina han estado registrando en años recientes una reducción más intensa de la asistencia oficial bilateral y multilateral estadounidense, por efecto del nuevo concepto político sobre los países que podían optar a ella dado a conocer por el Presidente Nixon en su discurso de octubre de 1969.

No se dispone para los últimos años de cifras que permitan examinar cuantitativamente la evolución de la inversión privada estadounidense; sin embargo, hay una cuestión de orden cualitativo de la mayor importancia. En efecto, la ya referida nueva orientación política de Estados Unidos en cuanto a estimular las inversiones privadas como parte de la asistencia financiera al desarrollo se contrapone a uno de los pronunciamientos específicos del Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, en cuanto a que la inversión privada extranjera por su naturaleza comercial, no debe considerarse como una forma de asistencia, planteamiento que, como se ha visto en la Tercera UNCTAD, es compartido por varios países industrializados.

En lo que se refiere a las modificaciones y reorganización institucional sugeridas para la AID, corresponde señalar que el Organismo de Inversiones Privadas en el Extranjero (OIPE) - y también el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (IIDS) - fueron creados en virtud de la Foreign Assistance Act de 1969 y comenzaron sus actividades durante el primer trimestre de 1971. La fundación del Organismo de Desarrollo

8/ Estos conceptos resultan de restar a los desembolsos brutos las amortizaciones y éstas más los intereses, respectivamente.

Internacional (IDI), está siendo examinada por el Congreso norteamericano, estimándose que existe seria oposición a la división propuesta de las funciones financiera y de asistencia técnica de la AID.

La supresión de la cláusula de adicionalidad y la desvinculación parcial de la asistencia oficial han estado operando en forma relativamente satisfactoria. Sin embargo, la desvinculación no rige para los préstamos concedidos por el EXIMBANK y funciona en otros casos con enfoques administrativos que suelen afectar la materialización del principio. Así, por ejemplo, se exige que antes de efectuar compras de mercaderías en algún país latinoamericano, financiadas con asistencia oficial estadounidense, se demuestre que ellas no pueden adquirirse en condiciones comparables de estándares, calidad y precio en el mercado de Estados Unidos, comparación que no siempre puede efectuarse con facilidad.

Finalmente no ha habido pronunciamiento del Gobierno estadounidense en lo que hace a la proposición de la Misión Rockefeller sobre una postergación general del servicio de la deuda de América Latina con Estados Unidos. Las cifras insertas en el cuadro 1 demuestran una buena reducción en los desembolsos netos y netos efectivos, hecho que brindaría un argumento adicional para que tal posibilidad sea reconsiderada.