



UNITED NATIONS
ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCIL



RESUMEN DE
ST/EOA/18
(E/CN.12/304
20 marzo 1953

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Quinto Período de Sesiones
Rio de Janeiro, Brasil
9 abril 1953

TRABAJO DEL SECRETARIADO

RESUMEN DE

COMERCIO INTRA-REGIONAL

DOCUMENTO DE REFERENCIA RELATIVO AL
PUNTO ONCE DEL TERCERO PROVISIONAL

INTRODUCCION

El informe preliminar E/CN.12/304 ha sido redactado en cumplimiento de una resolución adoptada durante el cuarto período de Sesiones de la Comisión Económica para la América Latina. En las reuniones celebradas en México (junio de 1951) hubo ocasión de examinar el problema de las relaciones que guardan entre sí el desarrollo económico y el comercio intrarregional. Resultado de ese examen, y como cristalización del interés manifestado, fueron dos resoluciones. Una se refería a las cuestiones planteadas en un programa de integración económica de Centro América. La segunda encomendaba a la Secretaría Ejecutiva "el examen continuado del comercio inter-latinoamericano en su conjunto y en sus diversas características regionales con vista a su expansión".

Ahora bien, para el cumplimiento de la amplia tarea impuesta por esta última resolución, convenía comenzar cifiendo los primeros esfuerzos al examen de una zona bien definida que representa por añadidura el 80 por ciento del comercio recíproco de las repúblicas latinoamericanas. Se trata de la zona sur del continente, constituida por los territorios de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, que desde el punto de vista geográfico ofrece características a la par desemejantes y complementarias. El propósito del informe consiste en describir los hechos más recientes del intercambio que transcurre en esa región, así como los problemas que plantea y las perspectivas que ofrece.

En este sentido, el informe representa un primer intento, un avance inicial que, comenzando por la zona que concentra la mayor suma de su comercio exterior, habrá de continuar en el futuro hasta alcanzar, en sucesivas y escalonadas etapas, el conjunto todo de la América Latina.

Características principales del comercio

Las dos primeras cuestiones que plantea el examen del comercio intrazonal de la región antes definida son estas. ¿Cuál es la estructura de ese comercio? ¿Cuáles son las fuerzas en él predominantes?

/En la respuesta

En la respuesta a la primera cuestión se destaca la importancia que en esa estructura tienen los productos alimenticios y las consecuencias que de este hecho deriven. En contestación a la segunda se subraya el predominio de algunas corrientes que tienden a restringirlos en ciertos aspectos, determinados más por razones geográficas que por motivos económicos.

El análisis de la estructura del intercambio regional en la zona sur señala entre sus componentes a los productos alimenticios, a ciertas materias primas, y a algunos productos manufacturados. Sin embargo, entre todos ellos predominan por su importancia los productos alimenticios. Pero ese predominio tiene a su vez consecuencias muy definidas: se trata del desnivel originado por ese hecho en el comercio recíproco, que es por su parte el principal obstáculo con que tropieza en su ampliación y robustecimiento.

En efecto, los países sin producción propia de ciertos géneros alimenticios o con una producción insuficiente para su propio consumo, son deficitarios en sus balances de pagos respecto de aquellos otros que son sus abastecedores de trigo, azúcar, carne y grasas. El comercio entre estos países presenta casi en forma permanente saldos desfavorables para los países importadores de alimentos, que no logran entregar a los países abastecedores bienes de su propia producción en cantidades de importancia semejante a los adquiridos de ellos. De esta suerte, los países deudores, con el fin de que no aumente el volumen de sus saldos adversos, tratan de limitar sus compras a lo indispensable y de no ampliarlas a otros elementos. He aquí el desequilibrio antes señalado.

La mayor parte de los alimentos de que se trata se suministran por Argentina (trigo, carne y grasas), Brasil (estimulantes) y Perú (azúcar) a las demás repúblicas del grupo y su importancia relativa antes destacada se comprende muy bien cuando se conoce que representan el 53 por ciento de la suma del comercio intrazonal. Suma que en 1946-51 llegó a 396,5 millones de dólares FOB en promedio anual. Sin embargo, todavía era mayor su importancia relativa en los años de preguerra, pues representaban el 70 por ciento del valor total del comercio recíproco de la zona sur. La disminución observada se debe a la contracción de los saldos exportables - en su nivel absoluto algunas veces y en su significado per cápita siempre -

/que trajo consigo

que trajo consigo el crecimiento demográfico, la mejora del ingreso real y otros factores que estimulan la demanda interna de géneros alimenticios con ritmo más rápido que el aumento de las respectivas producciones. Después del año de 1946 los Estados deficitarios tuvieron que trasladar a otras partes del mundo las compras de trigo y grasas que hacían a la Argentina, y los años en que eso ocurrió se traducen claramente en las cifras del comercio intrazonal de alimentos. Esa declinación tiene sus períodos más pronunciados en los años 1946-48 y en 1952; en los primeros por causa de la política de precios de Argentina, en el segundo como consecuencia de la intensa sequía que sufrió este país.

Conviene ahora examinar en sus rasgos esenciales la significación de algunos de estos productos alimenticios.

El trigo es sin duda el artículo principal. En los años anteriores a la guerra representaba el 40 por ciento más o menos del valor del comercio intrazonal; pero en 1946 sólo alcanza a algo más del 20 por ciento. Ocurre con respecto a este artículo que si los países no productores lo adquieren en Argentina, pueden cubrir con sus propias mercancías (materias primas, productos semielaborados y combustibles) todo o parte considerable del valor de sus compras, gracias al procedimiento en cuenta que tienen convenido con aquel país; por el contrario, si lo adquieren en otras partes, le es muy difícil si no imposible dar salida a algunos de los bienes que entregan a la Argentina como contrapartida. Este es el caso cabalmente de las maderas que Brasil, Chile y Paraguay exportan al mercado del Plata.

En 1946-51 el consumo de los cinco países deficitarios de trigo - Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú - llegó a un promedio anual de 2,9 millones de toneladas, cubierto con su propia producción de 1,4 millones y con la importación de 1,5 millones, con un valor promedio de 155 millones de dólares al año. La aportación de Argentina y en grado menor del Uruguay, llegó al promedio anual de 830 toneladas con un valor de 97,7 millones de dólares al año. El resto se adquirió en otras regiones, los Estados Unidos y el Canadá en particular. En 1952 los mencionados países importadores tienen que sufrir un castigo de 207 millones de dólares en sus tenencias de divisas fuertes, al verse obligados a comprar en Norteamérica 1,8 millones de toneladas de

/trigo por su

trigo por su imposibilidad de hacerlo en Argentina.

Los estimulantes (cacao, café y yerba mate) representan en 1946-51 el 8,5 por ciento del comercio intrazonal, con un valor en los pagos efectuados de 33,6 millones de dólares en promedio anual. Ahora bien, la situación de cada uno de esos productos fué muy distinta en los años de preguerra. El cacao y muy en particular el café afirman y fortifican su posición gracias al alza de los precios; pero la yerba mate disminuye, en cambio, su importancia por la contracción sobre todo de las adquisiciones argentinas en Brasil que de 34 mil toneladas en 1937 descienden a unas 16 mil en 1951. Sucede a este respecto que si bien los yerbales de Misiones son capaces de abastecer toda la demanda argentina interna, el peso de las conveniencias recíprocas consignadas en los respectivos acuerdos, indujeron a restringir esa producción con el fin de reservar una cuota del consumo tanto al Brasil como al Paraguay.

El azúcar es un artículo de importación sostenida para Bolivia, Chile y Uruguay, que lo adquieren en Perú y en menor medida, en el Brasil, en Cuba y en Santo Domingo algunas veces. Este producto absorbió en 1946-51 el 7,5 por ciento del valor total del comercio intrazonal. La producción de los países en que la caña se cultiva - Argentina, Brasil, Paraguay y Perú - alcanzó en su conjunto la cifra anual aproximada de 2,6 millones de toneladas, equivalente al consumo global de las siete naciones del sur.

Las importaciones totales de azúcar realizadas por Bolivia, Chile y Uruguay en el período 1946-50 sumaron casi 209 mil toneladas al año en promedio, que proporcionaron un 76 por ciento Brasil y Perú, completando el resto Cuba, con alguna pequeña participación de Santo Domingo y otros países ajenos a la región. En 1952 Chile suscribe un convenio de intercambio de productos con Cuba, por el que se obliga a adquirirle anualmente y a los precios mundiales hasta 60 mil toneladas de azúcar; en virtud de ese acuerdo, Chile podría reducir la salida de dólares efectivos que supone la importación de azúcar del Perú, país que, al contrario de Cuba, sólo compra productos chilenos en reducida proporción.

Argentina, Uruguay y Paraguay son los exportadores en la región del ganado vacuno y de sus carnes. Este comercio da lugar a pagos de casi 20 millones de dólares anuales a tenor de las cifras para 1946-51. Ahora

/bien, aunque

bien, aunque esos pagos sólo representan un 10 por ciento aproximadamente del valor del intercambio de alimentos, no debe olvidarse la singular importancia que tiene el ganado en algunos sectores bilaterales. En el comercio argentino-chileno, por ejemplo, fué por muchos años el artículo clave.

La estructura del comercio de carnes entre los países del grupo se traduce muy bien en el consumo per capita de la zona. Las cifras más altas - 76,2 y 73,5 kilos por habitante - corresponden a los países proveedores, Argentina y Uruguay, respectivamente. Paraguay con 50,6 kilos per capita es también país exportador, pero no a las naciones de la zona. El consumo en Brasil, Chile y Perú es de 17,9, 20 y 31,7 kilos respectivamente. En Chile el consumo de carnes de todas clases ha disminuido durante la última década, pues de 31,2 kilos per capita en 1940 desciende en 1950 a sólo 25,8. Esa contracción de las disponibilidades se relaciona con la mengua sufrida en las ventas de ovino en pie de la Patagonia argentina a los frigoríficos chilenos de Magallanes, que hasta 1946 agregaban a las reses chilenas cerca de medio millón de cabezas de procedencia argentina. La causa de semejante disminución se encuentra en el hecho de que durante el último lustro los seis frigoríficos establecidos en los puertos argentinos al sur del paralelo 42 tuvieron que llegar en sus compras hasta la región precordillerana, a pesar de las dificultades que ofrece la conducción del ganado desde tan larga distancia. Se comprende así sin dificultad que las importaciones chilenas en 1941 representasen una quinta parte tan sólo de la cantidad anotada en 1946.

Con excepción de Argentina y Uruguay la dieta en grasas de los países de la región es bastante pobre. Esto no obstante, los aceites y grasas comestibles ofrecen una participación modesta en el comercio de la zona. Las importaciones de los países deficitarios eran para 1946-51 de un promedio anual de 21.000 toneladas, representando un valor aproximado de 16 millones de dólares. Argentina y Uruguay participaron en esa cantidad con 11 mil toneladas, presentando un valor de cerca de seis millones de dólares; el resto corresponde a Europa y Estados Unidos.

Hay un renglón, por último, del intercambio de productos alimenticios que merece también mencionarse. Se trata del comercio de frutas, que con

/un monto promedio

un monto promedio de 17,4 millones de dólares anuales representa el 4,4 por ciento del valor del intercambio de la zona en el período 1946-51. Sin embargo, ese comercio corresponde en su mayor proporción al intercambio entre Argentina y Brasil, de las variedades argentinas de la zona templada por bananas, piñas y naranjas brasileñas. Entre ambos países ese comercio de añeja tradición se consolida gracias al convenio frutero celebrado en junio de 1950. En virtud de ese convenio se suprimió el requisito de permiso previo para la importación de cada partida de fruta en el territorio del destinatario; de esta manera los productores dejaron de sufrir los efectos negativos de incertidumbre que sobre la previa y larga organización de su actividad producían las peculiares contingencias de la concesión de permisos. A su vez, la mejora en el tipo de cambio acordado por la Argentina contribuyó a despejar todavía más la situación. Al abastecimiento de fruta de zona templada - casi 42 mil toneladas en 1949 sólo de manzanas, peras y uvas - contribuyó Argentina en dicho año con 34 mil toneladas. Ya en vigor el mencionado convenio frutero, Argentina suministró al Brasil algo más de 67 mil toneladas, dentro de una importación total brasileña de 86 mil.

Examinado de esta suerte el grupo de los productos alimenticios, conviene hacer ahora unas consideraciones igualmente sumarias de los grupos de las materias primas y de los artículos manufacturados.

Como es de esperar después de todo lo dicho, los países deficitarios en alimentos son ahora los principales exportadores de materias primas fundamentales de interés industrial. Ahora bien, la evolución de esas exportaciones y las perspectivas que presentan tienen una singular significación para el futuro de las relaciones comerciales de la zona sur, ya que, como antes se indicó, la debilidad de ese comercio ha tenido su origen, al parecer, en el grado diverso en la importancia de las necesidades nacionales que cada participante satisface por su intermedio.

En términos generales, la composición del comercio intrazonal manifiesta cierto progreso en la capacidad de exportación de materias primas de los países deficitarios de alimentos. Pero en su detalle, y dentro de los últimos quince años, cinco tan sólo de esas materias primas manifiestan un decidido crecimiento. Por su orden son: algodón, maderas, /cobre, salitre

cobre, salitre y hierro. Con todo, sólo en el caso de la madera se tiene una marcha paralela en el progreso de su intercambio y en el aumento de su producción; en el caso de los productos restantes se trata meramente de un desplazamiento en el destino de la exportación usual.

El cobre ofrece a este respecto una situación paradójica. Pues a pesar de que la América Latina figura entre los más grandes exportadores mundiales de este metal, algunos de sus países tropiezan todavía con serios obstáculos para adquirirlo dentro de la región en cantidades suficientes. Esos obstáculos se encuentran sin duda en ciertos vacíos en los mecanismos de pagos. Sin embargo, son ya considerables los progresos que se observan en su comercio. Y puede apreciarse asimismo cómo su estructura refleja el cambio que ha significado en Chile la sustitución de su distribución externa por las compañías productoras extranjeras, por el sistema del contrato directo de exportaciones por el gobierno, que tiene ahora en su mano elementos de gran valor para la negociación de los tratados comerciales chilenos.

Fuera de los cinco artículos mencionados, el comercio intrazonal de materias primas pierde importancia desde la época de la preguerra. El azufre es el ejemplo típico, no obstante el rápido crecimiento de su demanda. Antes de la guerra, Argentina, Brasil y Uruguay consumían, en conjunto, alrededor de 25 toneladas anuales de este metaloide. En la actualidad sus necesidades llegan a cerca de 120 mil toneladas anuales. Sin embargo, a pesar de esta expansión extraordinaria y de la existencia de vastos yacimientos en la zona sur, el desarrollo del comercio intrazonal de azufre ha estado obstaculizado por la elevación de su precio en comparación con el que tiene en otras regiones. Esta es la situación que impulsó en el Brasil la utilización de yacimientos de pirita como fuente de ácido sulfúrico.

Circunstancias semejantes imperan con respecto a otras materias primas. Sea por factores de precio, por disparidad en las tasas cambiarias y en cierta medida en las de transporte, la mayor demanda de materias primas que acompaña al desarrollo industrial, no ha podido traducirse en forma eficaz en la estructura del comercio intrazonal, equilibrando su tradicional desnivel.

Por último, en relación con el comercio de manufacturas se observa

/desde la

desde la preguerra un notorio empobrecimiento de sus listas, que en ciertos momentos no dejaron de tener alguna importancia, aunque de valor moderado, en determinados conductos bilaterales. Quizá sean dos las causas de este fenómeno. Por un lado, la diversificación de las industrias nacionales y la inmediata protección de que son objeto; de esa manera suele dominar el régimen que conserva el mercado interno a industrias nacionales que a veces son demasiado pequeñas o que en otras no pueden sostenerse sin exportar alguna parte de su producción. Por otro lado, el sistema que levanta las prohibiciones a la importación, en favor de artículos similares a los de producción nacional o de otros que por lo común no obtienen divisas de las disponibilidades oficiales, cuando los mismos se adquieren en el exterior con valores obtenidos por la venta de ciertas exportaciones de salida difícil en el mercado internacional. Pues en ese caso los beneficiarios suelen ser centros ajenos a la región.

Como conclusión de este epígrafe no estará demás repetir lo que fué indicado en su comienzo. Es decir, que con relación a las tendencias predominantes en la dinámica del mercado intrazonal durante los últimos años, es notorio el predominio de las que tienden a limitarlo al dictado de la geografía con olvido y postergación de los factores estrictamente económicos.

Política comercial

¿Cuáles han sido las causas de ese debilitamiento del influjo de los factores económicos en la orientación del comercio intrazonal? Hay que buscarlas sin duda alguna y principalmente en estos dos aspectos: política comercial y mecanismo de pagos. Se impone, en consecuencia, su breve examen sucesivo.

La política comercial de las naciones latinoamericanas ofrece, como en otros aspectos de su vida económica, dos fases claramente delimitadas por la crisis mundial de los años treinta. Antes de esa fecha decisiva, la política comercial de los países latinoamericanos, países exportadores típicos de materias primas, se orientaba necesariamente por el propósito principal de conseguir para la venta de sus productos las mejores condiciones posibles en los grandes mercados de Europa y Norteamérica. La cláusula clásica de la nación más favorecida imperaba como única guía; es decir,

/se solía conceder,

se solía conceder, en reciprocidad del tratamiento aduanero otorgado a los géneros primarios de la región por sus principales compradores, un tratamiento idéntico a los bienes provenientes de sus territorios. En el campo del comercio intra-zonal, era común al lado de esos convenios realizar otros que otorgaban ciertas ventajas aduaneras, justificadas por la vecindad o por los resultados de las diferencias de clima. Pero las mas de las mercaderías se regían por la cláusula de mayor favor acordada a los bienes similares provenientes de otras partes del mundo; o sea, todas las mercaderías no especificadas nominativamente en las listas de artículos favorecidos con reducciones arancelarios en los tratados convenidos entre los distintos países latinoamericanos.

Ahora bien, ese régimen aduanero al amparo de la cláusula de la nación más favorecida, no daba medios para neutralizar en alguna medida las desventajas de una inferior productividad. De esta suerte era harto débil la capacidad de los países de la zona sur para la promoción de sus convenios recíprocos, que resultaban por lo general poco eficaces para corregir el desequilibrio, antes explicado, de la desigual posición de las partes.

La crisis del año treinta trae una profunda transformación a la política comercial. Los convenios aduaneros pasan a un segundo plano y se comienzan a utilizar en la dirección del comercio exterior los instrumentos creados por la intervención oficial de los cambios internacionales. Los convenios de pagos, las tasas diferenciales, las cuotas y las prohibiciones fueron los nuevos instrumentos puestos en juego a partir de entonces.

Como es natural, los países del sur americano recurren a esos medios en su política comercial, durante la última década muy en particular. Celebran, en este sentido, y por distintos motivos, acuerdos diversos de intercambio cuantitativo de productos. En ocasiones, los nuevos elementos de acción administrativa permitieron dar forma a algunas preferencias regionales, en beneficio incluso del intercambio de bienes regido desde el punto de vista aduanero por la cláusula de mayor favor.

Empero, en contra de lo que podía esperar una previsión superficial, los nuevos métodos no mejoran tampoco en forma clara y decisiva la situación del comercio intrazonal. Es evidente que los nuevos instrumentos de regulación discriminatoria del comercio exterior son sobremanera flexibles y que podían aplicarse sin las limitaciones derivadas de los tratados con otros países, ya que los compromisos contractuales únicamente se referían

/al tratamiento

al tratamiento aduanero y sólo por excepción a cuotas de productos. En consecuencia, medios semejantes, ajenos a los compromisos deducidos de la cláusula de mayor favor, permitan sin duda alguna dirigir bilateralmente las operaciones comerciales a través de los centros estratégicos de la decisión administrativa. Pero dentro de la zona, la presión adversa ejercida por la disparidad de las tasas de cambio, la inobservancia de paridades, los precios no competitivos, las tarifas de transporte y otros factores, restaron la continuidad necesaria a los resultados obtenidos por el empleo de los mencionados métodos. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que ciertas modalidades características de esos métodos tuvieron y tienen en el comercio intrazonal una mayor influencia restrictiva que la que ejercen sobre las grandes corrientes comerciales de América Latina con otras partes del mundo. En efecto, esas corrientes afrontan mejor, en méritos de su magnitud, las eventualidades y contingencias derivadas de la rapidez con que pueden variar las disposiciones administrativas reguladoras de los sistemas cambiarios, de la determinación de las cuotas, de las prohibiciones y permisos etc; en cambio la mayor debilidad del comercio interregional y la ausencia en él de las necesarias organizaciones comerciales, hacen que sufra de lleno el embate de un régimen caracterizado por decisiones tan frecuentes como de corta duración, que rodean de permanente incertidumbre a las operaciones del comercio.

En los últimos tres años, el panorama de la política comercial de los países de la zona sur se complica con la introducción de los elementos contradictorios que suponen las actitudes dispares de esos países frente al Acuerdo General de Aranceles y Comercio. En definitiva, esos elementos subordinan el empleo de los nuevos métodos mencionados al servicio de preferencias regionales, a nuevos compromisos internacionales ajenos al ámbito de la región que nos ocupa.

El Acuerdo General, que reúne en su seno a 34 países, extiende a todos sus miembros los efectos de la cláusula de la nación más favorecida, incluyendo todos los nuevos resortes utilizados en la orientación del comercio exterior y que hasta ahora sólo en forma ocasional tropezaban con limitaciones contractuales.

Desde otra perspectiva, puede observarse en Brasil, Chile y Uruguay, cierta preocupación ante las dificultades que ofrecería la adaptación de

/los programas de

los programas de desarrollo industrial al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo General y que se refieren a los requisitos previos exigidos a todo país importador miembro del Acuerdo General para aplicar restricciones cuantitativas, distintas de las que el mismo instrumento, previa consulta a los demás adherentes, permite adoptar en caso de desequilibrio grave del balance de pagos y mientras dure su normalización.

En consecuencia, los países que para proteger sus programas de desarrollo quieran reservar en todo o en parte ciertos sectores del mercado interno a la industria nacional y se propongan para conseguirlo emplear medidas indiscriminatorias para restringir la importación de artículos cuyos derechos hubiera pactado con miembros del Acuerdo, deberán consultar esas medidas con los demás partícipes. Ahora bien, se comprende perfectamente la preocupación de los países antes mencionados, dadas las demoras que llevan consigo el procedimiento de consulta, la incertidumbre acerca de sus resultados y las dificultades ofrecidas en los ajustes de sustitución de mercaderías de significación arancelaria equivalente en las listas de rebajas recíprocas, hechos todos que pueden ejercer un efecto desanimador desfavorable a las iniciativas industriales. Además, el Acuerdo crearía condiciones diferentes para la industria de países de estructura económica parecida, pues los que están fuera del mismo no se enfrentan con las complejidades que supone la búsqueda de un equilibrio entre sus programas de desarrollo industrial y los mencionados requisitos impuestos por el Acuerdo.

En pocas palabras, el hecho de que algunas repúblicas de la zona sur hayan adoptado los compromisos multilaterales que estipula el Acuerdo General de Aranceles y otras, en cambio, no lo hayan hecho así, las coloca en una posición distinta para el caso de querer pactar mutuamente preferencias regionales y asimismo en todo lo que se refiere a la posibilidad de aplicar restricciones a la importación en defensa del balance de pagos o del desarrollo económico.

Por eso, en ciertos medios responsables ha ido tomando cuerpo la idea de llevar a un plano mucho más amplio el compromiso contenido en el Convenio de Cooperación Económica entre Brasil y Chile, y que se refiere al estudio conjunto de los problemas surgidos del Acuerdo General. Quizá pudiera constituirse un Comité de los países signatarios del susodicho Acuerdo, que persiguiera la conciliación, dentro de la realidad latinoamericana, de los propósitos que impulsaron la adhesión al Acuerdo con los intereses del

desarrollo económico y del comercio regional.

Estructura de pagos

Ya antes se planteó la significación causal de la estructura de pagos en el fenómeno del debilitamiento de la influencia de los factores económicos estrictos en la orientación del comercio intrazonal. Se trata sin duda de una cuestión de intrincado tecnicismo, sobre la que cabe sin embargo la esperanza de destacar con claridad sus más generales aspectos.

La historia del régimen de pagos también se encuentra dominada por la fecha crítica del año 1930. Puede así trazarse dividiendo lo que podría llamarse su momento clásico y la época subsiguiente del "Clearing".

Hasta el momento de la crisis mundial, el régimen de pagos del intercambio zonal ofrecía las características propias de las operaciones de mercado abierto, sin que la elevada cuantía de los saldos derivados del desequilibrio de los balances-bilaterales actuara como freno en el desarrollo de las relaciones comerciales.

La caída del sistema de pagos multilaterales como consecuencia de la crisis mundial y la subsiguiente introducción de los acuerdos de compensación entre países europeos y latinoamericanos, restringió las fuentes de cambios con que estos últimos cubrían los saldos adversos del intercambio regional. Los recursos de que podrían disponer en el futuro, se limitaron a los proporcionados por las áreas con que continuaban comerciando en divisas convertibles. Ahora bien, la limitación sufrida en consecuencia por el comercio intrarregional no la pudo contrarrestar la aplicación del mecanismo de "clearing" al comercio recíproco de las repúblicas de la zona. La adopción de "compensaciones" bilaterales en el comercio intrazonal no aminoró la limitación impuesta por la quiebra del régimen multilateral de pagos, porque no se modificaron las causas profundas del desequilibrio manifiesto en los respectivos comercios bilaterales y porque la carga de los saldos no compensables debía seguirse solventando con los activos obtenidos en otras áreas, que disminuían de modo notorio. De esta suerte, el intercambio zonal, que en 1946-51 subió a la cifra promedio F.O.B. de 396,5 millones de dólares anuales, registró en el mismo período un promedio de 15,9 millones de dólares por año en saldos no compensables.

Hace años en vista de la dificultad ofrecida a la solución del problema
/de la liquidación

de la liquidación de esos saldos, se perdió el interés por los estudios dirigidos a poner en claro la posibilidad de establecer una compensación multilateral en la América Latina; mas en los últimos tiempos y frente a los perjuicios impuestos a la economía regional por la dificultad de aprovechar activos inmovilizados derivados de las exportaciones de algunos de sus países, así como a otros defectos de la estructura de pagos, parece renacer el interés, antes murticino, por el mencionado tipo de investigaciones. Debe añadirse que en el renacer de esas preocupaciones se manifiesta una inclinación a tomar en cuenta la tendencia de algunos estados a compensar en "clearing" valores de productos de "esencialidad" semejante. Si esa tendencia se lleva a la práctica, significaría el establecimiento de dos cuentas para la liquidación de valores: una para bienes de carácter esencial, y otra para los de naturaleza secundaria. En esta forma la tarea de estudiar la posibilidad práctica de una compensación multilateral total o parcial en la América Latina, se haría singularmente complicada, pues a las dificultades conocidas, se añadirían las que suponen la fijación de las bases necesarias para distinguir la naturaleza esencial o secundaria de los diversos productos, sobre todo por tratarse de un campo en que difieren sobremanera las distintas opiniones nacionales.

Un análisis de los convenios de pagos vigentes en los países de la zona sur americana, nos mostraría la coexistencia de compensaciones en "clearing" con arreglos periódicos, a veces sólo esporádicos, de compraventa de productos de valor igual, el intercambio de los cuales se conviene sobre la base de evitar pagos en efectivo y cuyo importe, en la mayoría de los casos, se liquida dentro de las propias cuentas de "clearing", y con la generalizada característica de una ausencia total de contactos para la transferencia colateral de los saldos.

Una ordenación de la estructura de pagos en el amplio campo de los convenios de este género elaborados entre sí por los países del grupo, disminuiría algunos defectos en extremo desfavorables para el desarrollo de su intercambio de productos esenciales y para el progreso originado por la diversificación de sus exportaciones. Estos defectos son los siguientes: 1) inobservancia de la paridad monetaria; 2) ausencia de una definición previa, mediante acuerdos ad hoc, respecto a si el valor de todas las mercaderías de un determinado comercio debe liquidarse en la respectiva /cuenta de

cuenta de "clearing", o si el de algunas de ellas ha de ser cubierto, el arbitrio del proveedor o de común acuerdo, en dólares efectivos; 3) el régimen de sobrepuestos que somete a los bienes comerciados en cuenta - aunque se entreguen a cambio de productos de esencialidad equivalente - a cotizaciones superiores a las que rigen en el mismo país cuando los exportan a base de su pago en dólares efectivos; 4) el pago de saldos en divisas convertibles, obligación que en la actualidad rige tanto para los saldos resultantes de compraventa de productos esenciales como para los que provienen de operaciones relativas a mercaderías secundarias; 5) la falta de estímulos al crédito destinado a facilitar la introducción de mercaderías regionales; y 6) la omisión de reglas relativas al mecanismo de equilibrio que podrían proporcionar la reexportación y las operaciones multilaterales, en los casos en que se acumulan saldos inactivos en cada cuenta bilateral de "clearing".

El Capítulo IV del documento E/CN.12/304 sugiere algunas fórmulas de solución de los complejos problemas mencionados, como resultado de las encuestas realizadas en la mayoría de los países del grupo. Sin embargo, sólo un estudio posterior de suficiente hondura podrá determinar la validez de semejantes recomendaciones.

Transporte marítimo

El punto que ahora se trata de resumir es de sumo interés. Pues no cabe duda de que el destino del comercio recíproco entre los países de la zona sur se encuentra ligado al desarrollo del tráfico marítimo. Basta con recordar que el 80 por ciento de los productos negociados en ella se transportan por vía marítima. Aparte de esto, la gran significación del transporte marítimo deriva también de la repercusión del valor de los fletes sobre los costos y la capacidad de competencia de los bienes movilizados y de la importancia para la economía nacional de los pagos e ingresos hechos en relación con este capítulo.

La aseveración anterior se refleja muy bien en esta sencilla situación de hecho: en el período 1946-51 el comercio total entre las siete repúblicas del grupo alcanzó el valor promedial F.O.B. de 396,5 millones por año y el total de los fletes marítimos pagados fué de cerca de 63 millones anuales; ahora bien, mientras que los buques de banderas locales sólo percibieron 19 millones aproximadamente, los de empresas

/ajenas a la

ajenas a la zona ingresaron por sus servicios en ella, unos 44 millones.

Sobre la composición de las flotas que intervienen en este comercio interesa destacar algunos datos. Las flotas pertenecientes a los países de la zona sur transportaron en 1951 cerca de 900 mil toneladas de carga, es decir, un poco más del 27 por ciento del tonelaje total del referido comercio. Intervinieron 65 buques de banderas argentina, chilena, brasileña, peruana y uruguaya, con un tonelaje total "deadweight" de 503 mil toneladas. Este tonelaje representa el 27,5 por ciento del total de bodegas a flote poseídas por los cinco países mencionados y que sube a 1,9 millones de toneladas.

De las 65 naves mencionadas, 20 se dedican en forma exclusiva, pasando por el estrecho de Magallanes, al transporte de carga entre los puertos meridionales del Atlántico y del Pacífico. En 1951 movilizaron unas 330 mil toneladas. Por lo general, se trata de buques de poca velocidad - entre 9 y 11 nudos - y cuya capacidad de carga "deadweight" en promedio es de unas 6.100 toneladas.

Los otros cuarenta y cinco buques llegan en sus rutas hasta el hemisferio norte, saliendo de Valparaíso o de los puertos del Río de la Plata, de suerte que el comercio intrazonal es sólo una parte de su itinerario. Por lo general, no pasan de uno a otro océano, registran una capacidad promedial "deadweight" ligeramente superior a las 8 mil toneladas y poseen una velocidad media que oscila entre los 15 y los 16 nudos.

Los buques con banderas de otros países - europeos y americanos - que participan en el tráfico intrazonal, son de una andadura no inferior, salvo excepciones, a los 15 nudos. Su capacidad de carga es por lo común superior a las 8 mil toneladas "deadweight". De estos buques, los que pasan por el estrecho de Magallanes transportaron en 1951 alrededor de 735 mil toneladas de carga para el comercio regional.

Los datos expuestos pueden también resumirse en esta otra forma: del total de las mercaderías del comercio regional transportadas por las naves locales, un 63 por ciento van en condiciones en nada inferiores a las ofrecidas por los buques extranjeros en la misma ruta, pero en cambio, el 37 por ciento restante se acarrean en condiciones inferiores a las que brindan los buques foráneos de mayor y más amplia capacidad de carga. Pues bien, este último porcentaje corresponde cabalmente a las condiciones

/del tráfico

del tráfico que por la vía del Estrecho de Magallanes sirve a los países meridionales de uno y otro océano.

Ahora bien, el fenómeno más significativo del tráfico marítimo intrazonal es este: que las mercaderías transportadas desde el Atlántico al Pacífico son de un valor específico muy superior al de las que se llevan en sentido contrario. Pues esto significa que el equilibrio de los balances de pagos lleva consigo necesariamente un aumento en el desnivel de la cantidad de carga movilizada en cada sentido. Lo que vale asimismo en la vice-versa.

En 1951, el precio promedio de los bienes exportados por Argentina y Brasil a Chile y Perú fué de 196,4 dólares por tonelada. En cambio, las exportaciones del Perú y Chile a Argentina y Brasil registraron un valor promedial de sólo 97,1 dólares por tonelada. El crecimiento del desnivel en el tonelaje transportado marcha paralelo con cierta tendencia al equilibrio que manifiestan los balances comerciales entre los países del Atlántico y Pacífico sur. Los balances de Argentina con Chile y Perú registraban tradicionalmente saldos favorables a la primera república. A partir de 1949, el descenso de las exportaciones agropecuarias argentinas reduce el nivel de ocupación de las bodegas en los buques que viajan entre el Atlántico y Pacífico sur. La situación de los saldos se altera al mismo tiempo, que ya en 1950, en transición rápida, pasan a ser adversos a Argentina y Brasil.

El desequilibrio del tráfico entre ambos océanos tiene también otros efectos además del que acaba de mencionarse. Estos son: la pérdida de la regularidad en las salidas de las naves y el aumento de los costos de transporte en los buques que en su ruta hacia el Pacífico han de despegar con las bodegas casi vacías. Los hechos expuestos plantean con toda claridad un problema nada fácil de resolver. Se trata, en efecto, de la dificultad de coordinar los objetivos de la política comercial en la zona sur con los que persiguen el aumento y regularización de los servicios de transporte marítimo con banderas locales.

Se ha dicho que la mayor debilidad del intercambio entre las repúblicas de las costas meridionales del Atlántico, y del Pacífico, consiste en la tradicional propensión al desequilibrio que manifiestan los respectivos balances comerciales. Para corregir esa debilidad - dado el /carácter indispensable

carácter indispensable de los alimentos que Argentina suministra a Chile y Perú - es evidente que toda política comercial favorable a los intereses del desarrollo del comercio intrazonal y a la conveniencia de las respectivas economías nacionales, debería perseguir el logro de un relativo equilibrio en ese intercambio; equilibrio, por otra parte, que no habría de apoyarse en la contracción de las exportaciones argentinas, sino en el aumento de las exportaciones chilenas y peruanas. Ahora bien, como el equilibrio de los balances comerciales intensifica el desnivel en el tonelaje de carga movilizada, la conciliación de los fines de la política comercial con los de una política de fomento del tráfico marítimo en naves nacionales, plantea cuestiones, como ya se dijo antes, que requieren un estudio muy detenido.

Aunque quizá pudiera considerarse que ya han quedado expuestas las principales cuestiones planteadas por el tráfico marítimo en el comercio intrazonal, conviene sin embargo no dejar en olvido otros aspectos de alguna importancia. Estos se refieren a las tarifas, al régimen de cambios para fletes y a la coordinación naviera.

Como es subido el precio del transporte en las naves de bandera local, influye sobre la capacidad de competencia de los productos movilizados cuando se destinan a plazas donde se ofrecen mercaderías similares provenientes de otras regiones del mundo. Las tarifas se fijan, por lo general, ad valorem, o se señalan precios más altos a los productos que por su posición en el mercado son capaces de soportarlos. Pero las tarifas, para iguales mercaderías y distancias, son distintas, por lo común, en cada país, pues deben ajustarse al tipo de cambio a que la respectiva empresa naviera convierte los valores recibidos.

Ahora bien, en la cuestión de las tarifas hay que tener en cuenta el factor que supone la velocidad de los buques. Los buques más rápidos hacen un mayor número de viajes al año que las naves más lentas, y por consecuencia se disminuye la influencia promedio de los gastos generales sobre los costos de operación. Si se movilizan mercaderías iguales, desde puertos europeos y chilenos, a alguno de la costa atlántica, Buenos Aires por ejemplo, el valor del flete por tonelada-milla es notoriamente inferior para el acarreo desde Europa por causa del empleo de barcos más veloces. Además, el factor velocidad puede también ser decisivo en circunstancias de mercaderías y precios iguales, si como es natural el comprador prefiere al vendedor que

/ofrezca la misma

ofrezca la misma mercancía con entrega más rápida.

Sin embargo, el problema planteado por la velocidad de las naves no es, a pesar de lo dicho, de solución automática. En el transporte entre los puertos argentinos y chilenos, las ventajas que podrían derivarse del empleo de unidades más veloces - de 15 o más millas - se limitarían en parte por las dificultades de navegación que ofrecen los canales del extremo sur y por las prolongadas estadías en puerto en relación con el tiempo total del recorrido. En cambio, los beneficios de una andadura superior se aprovecharían íntegros en líneas de mayor distancia, como es la que une a Brasil y Chile.

En la determinación de los costos de funcionamiento y, por tanto, de las tarifas, un factor perturbador es la ausencia de acuerdos internacionales que traten de evitar las divergencias manifiestas en el tratamiento cambiario aplicado por cada país a sus servicios navieros. En algunas repúblicas, el tipo a que se liquida internamente el valor del flete es el mismo aplicado a la mercadería transportada; en otras, cualquiera que sea la tasa diferencial a que se importa esa mercancía, se asigna al flete una especial, que en ciertos países es la de mercado libre e inferior en algunos otros. Los entorpecimientos creados al desarrollo de la navegación por esta disparidad del tratamiento cambiario, sólo podrán eliminarse mediante acuerdos expresos de los países interesados.

Sin embargo, la adopción de arreglos aislados ha puesto de manifiesto algunos inconvenientes, pues en ellos no se toma en cuenta, el mercado de fletes de la zona como un todo. En ese conjunto de la zona las líneas que efectúan el transporte necesitan apoyarse en itinerarios más amplios que los incluidos en los convenios bilaterales.

Con la idea de buscar fórmulas para estos y otros inconvenientes, a principios de 1952 se efectuaron algunos contactos entre empresas navieras de Argentina y Chile con el fin de examinar las perspectivas que pudiera ofrecer una "conferencia de fletes" destinada a asegurar una clientela estable a las líneas regulares de tráfico entre las costas meridionales de ambos océanos; se ofrecería a esa clientela ciertas seguridades de embarque oportuno, precios fijos para el acarreo de productos básicos, precios uniformes, en todo caso, para las mercaderías iguales, y tal vez una bonificación de pago anual en favor de los importadores y exportadores que sólo hubieren empleado en cada ejercicio naves incluidas en los arreglos

de la conferencia.

Sin embargo, los mencionados contactos no fueron más allá de las conversaciones preliminares, por causa, al parecer, de la incertidumbre que comenzó a pesar sobre el mercado mundial de fletes desde el segundo trimestre del año antes indicado y de los riesgos que lleva consigo la fijación de tarifas en períodos de transición de ese mercado. La idea de la coordinación marítima entre Argentina y Chile, como núcleo posible de una ulterior ampliación a las marinas mercantes de los demás países del grupo, perseguía asimismo el propósito de crear un ambiente propicio para los entendimientos entre los gobiernos. Entendimientos necesarios para que los acuerdos bilaterales discriminatorios sobre distribución de bodegas, puedan conciliarse con los intereses solidarios de las mencionadas marinas, y asimismo para despejar los obstáculos que el dispar tratamiento cambiario de cada país al régimen de fletes oponen, como antes se dijo, al desarrollo de la actividad naviera.

CONCLUSIONES

La más clara conclusión de todos los elementos de juicio que ofrece el Documento E/CN.12/304 es que la política comercial constituye el punto clave de las relaciones recíprocas de la economía regional.

El desarrollo económico ha estimulado hasta ahora el tráfico de materias primas entre los países de la zona, pero en cambio ese mismo desarrollo ha sido un factor limitador en el intercambio de manufacturas.

Es evidente que en el comercio de materias primas, los acuerdos de complementaridad podrían fomentar la especialización y elevar la demanda por encima de los niveles que mantienen las industrias nacionales aisladas. También podrían crear fuentes latinoamericanas de abastecimiento de mercaderías cuya producción para el mercado interno únicamente, exige inversiones desproporcionadas a la capacidad nacional de consumo. No es difícil imaginar la importancia de los valores que podrían añadirse al comercio intrazonal, si la complementaridad y la especialización subsiguiente - disminuyendo el drenaje que para las disponibilidades de cambios supone la adquisición en otras áreas de ciertos productos básicos - permitieran el desarrollo en escala regional de algunas industrias, como las de pasta mecánica, celulosa para papel y rayón, resinas vinílicas y sustancias plásticas, anilinas y pigmentos, drogas de uso farmacéutico, elementos de /profilaxia vegetal,

profilaxia vegetal, como insecticidas, fungicidas y herbicidas, tinta para impresoras de alta velocidad y otras capaces de suministrar bienes de creciente demanda.

En el campo de las manufacturas es necesario encontrar los medios que levanten la actual postración de su comercio. Hoy, las manufacturas de origen regional han de competir en el mercado de la propia región con otras provenientes de centros de mayor productividad. También en este caso, la complementariedad abriría un camino hacia la solución de los problemas técnicos y financieros difícilmente superables en el ámbito de un mercado nacional, y ayudaría a transponer las fronteras a estas industrias, susceptibles de convertirse, en consecuencia, en elementos lucrativos de la economía regional. En algunos artículos que motivan una fuerte salida de divisas, serán sin duda muy considerables los beneficios financieros que por ese medio podrían proporcionarse al desarrollo y fomento del comercio intrarregional.

El futuro del comercio intrazonal, así como el de su contribución al desarrollo lo mismo de cada nación que la de la América Latina en su conjunto, dependen en buena parte de la política comercial y de la medida en que ésta consiga conciliar su orientación tradicional con la nueva impuesta por las circunstancias. Importa también sobremedida que las medidas aplicadas para resolver el problema del desnivel del comercio entre los países de la América Latina no sean de naturaleza restrictiva como las dominantes en el control de cambios para la nivelación de los balances bilaterales; sino que sean más bien las de tipo favorable a la expansión del intercambio, que pueden entrar en algunas formas de contacto bilateral.

No puede negarse que la formulación de una política comercial dentro de los amplios horizontes de la América Latina es una tarea harto ardua, ya que no puede menos de considerar los compromisos contenidos en otras áreas, las formas capaces de coordinar los intereses del comercio regional con los representados por los grandes centros consumidores de sus exportaciones, y la repercusión sobre las industrias locales ya establecidas de las preferencias que la complementariedad lleva consigo. Pero aparte de no ser insuperables estas dificultades, el retroceso sufrido por los factores económicos en la configuración del comercio intrazonal, justifican y exigen a la par que las Repúblicas de la América Latina concedan a este problema la máxima atención, considerándolo como uno de los más importantes que han de resolver en acción conjunta.