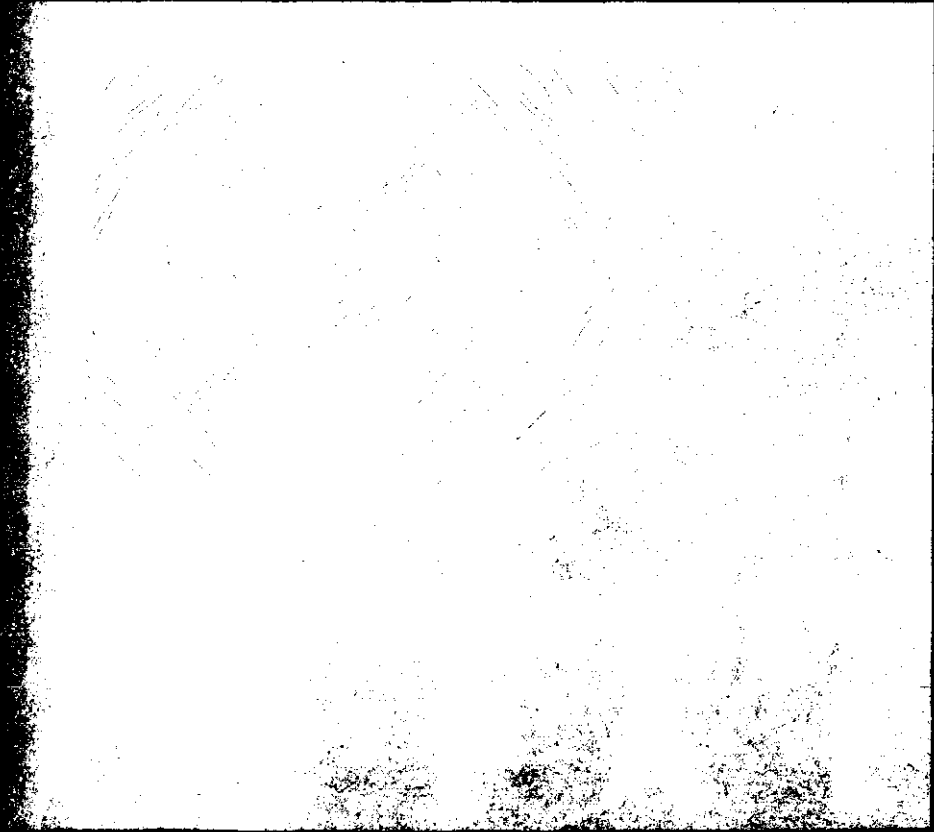


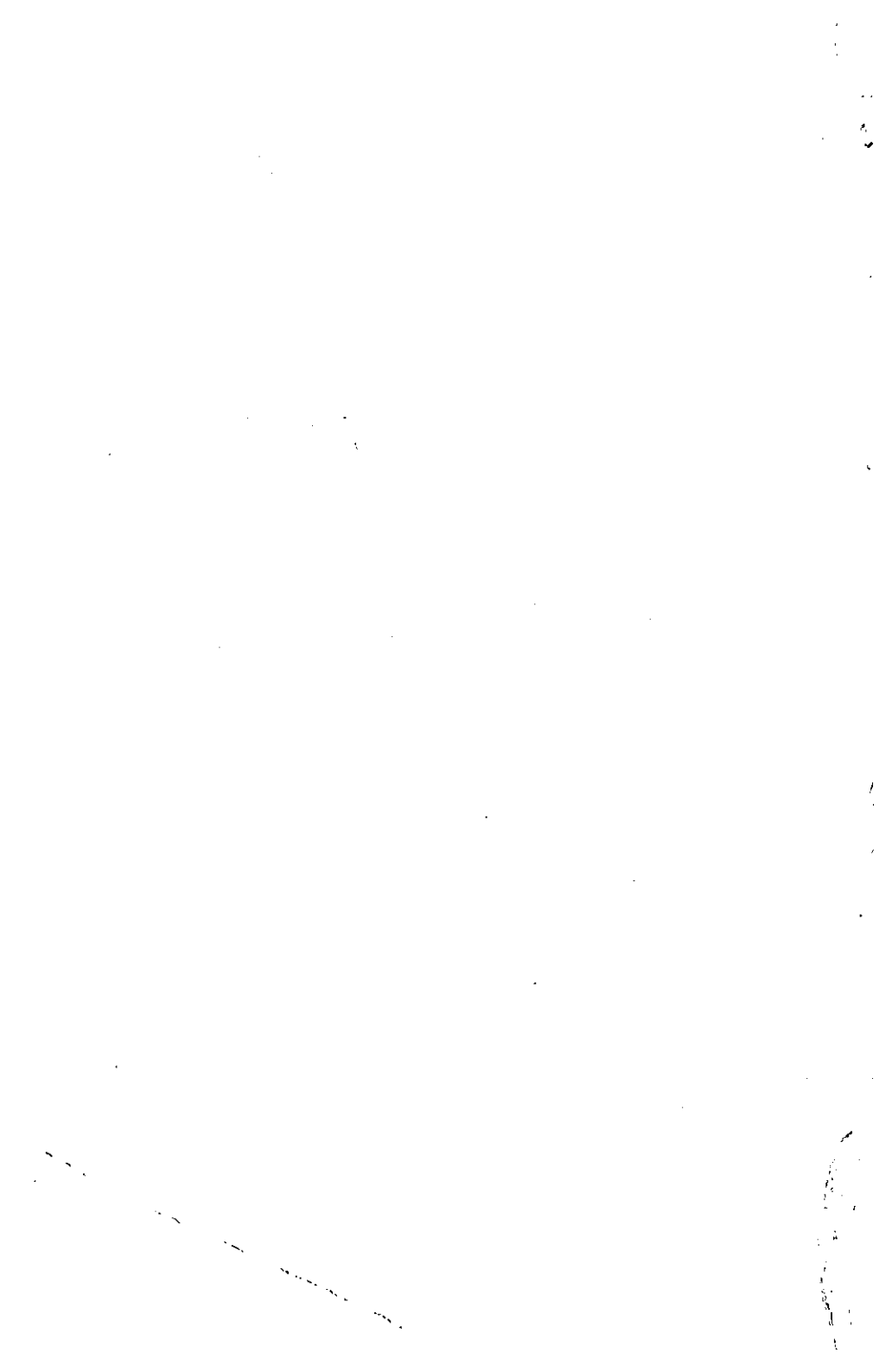
107010
ECSY

7-



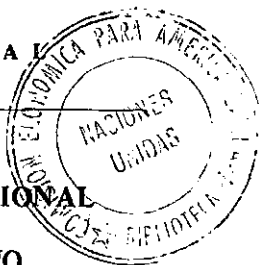
LA COYUNTURA INTERNACIONAL
Y EL SECTOR EXTERNO





CUADERNOS

DE LA  CEPAL



**LA COYUNTURA INTERNACIONAL
Y EL SECTOR EXTERNO**

SANTIAGO DE CHILE, 1975

Versión revisada de
El desarrollo latinoamericano
y la coyuntura económica internacional
Segunda parte, capítulos I y II
E/CEPAL/981/Add.2
1975

Composición, gráficos, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos
CEPAL / ILPES
75-10-1900

INDICE

I	El impacto de la coyuntura internacional en el sector externo	1
A.	Evolución reciente en los balances de pagos	1
1.	<i>El comercio exterior</i>	1
2.	<i>El balance comercial y de pagos</i>	5
B.	Perspectivas y proyecciones del problema de recursos externos para 1975-1976	9
II	El comercio exterior	23
A.	El mercado internacional de productos básicos	23
1.	<i>El período 1971-1974: caída y recuperación</i>	23
2.	<i>La bonanza de 1973-1974 desde una perspectiva de largo plazo</i>	31
3.	<i>Las perspectivas a mediano plazo</i>	34
4.	<i>Las medidas de política sobre el comercio internacional de productos básicos: la EID y el Programa de Acción de la Asamblea General</i>	35
5.	<i>Antecedentes sobre las políticas nacionales o internacionales en relación con los productos básicos</i>	38
6.	<i>Aspectos prioritarios de la acción internacional sobre productos básicos</i>	42
B.	La exportación de manufacturas y el Sistema Generalizado de Preferencias	44
1.	<i>Las exportaciones de manufacturas</i>	44
2.	<i>El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)</i>	48
3.	<i>El Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE</i>	51
4.	<i>Las preferencias comerciales especiales de la CEE</i>	54
5.	<i>El Sistema Generalizado de Preferencias del Japón</i>	57
6.	<i>El Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos</i>	58
C.	Importaciones y desarrollo	63
1.	<i>Evolución global de las importaciones</i>	63
2.	<i>Estructura de las importaciones</i>	66

3. <i>Asimetría del comercio exterior como manifestación de un desarrollo inmaduro</i>	70
D. Transporte marítimo	71
1. <i>Transporte mundial</i>	71
2. <i>Desarrollo de la flota mercante latinoamericana</i>	73
3. <i>Fletes</i>	75
4. <i>El transporte marítimo y el balance de pagos de América Latina</i>	77
5. <i>Las políticas de transporte marítimo en América Latina</i>	78
6. <i>Las políticas latinoamericanas de transporte y la Estrategia Internacional de Desarrollo</i>	80
E. Seguros y turismo	82
1. <i>Seguros</i>	82
2. <i>Turismo</i>	85

I. El impacto de la coyuntura internacional en el sector externo

A. EVOLUCION RECIENTE EN LOS BALANCES DE PAGOS

1. El comercio exterior

Los años 1972 a 1974 posiblemente quedarán caracterizados en la historia económica latinoamericana por una combinación de hechos coyunturales y estructurales que en su conjunto produjeron una evolución particularmente favorable del comercio exterior. Lo ocurrido en este período otorga características muy definidas a la primera mitad de los años setenta.

Véase en primer lugar lo ocurrido con los países no exportadores de petróleo. A partir de 1972 se produce un aumento fuerte del valor de las exportaciones que se mantiene por encima del 30% anual en los dos años siguientes y que alcanza a 22.8% anual como promedio en los años 1970 a 1974 inclusive.

Para evaluar correctamente el significado de este crecimiento, hay que destacar algunos hechos. El cuántum de las exportaciones no aceleró sustancialmente su crecimiento tradicional, que tuvo lugar a tasa sólo moderada, de modo que el aumento tan fuerte en el valor de las exportaciones fue provocado principalmente por el auge de los precios de las materias primas. Desde el alza de precios registrada en los años del conflicto de Corea (1950-1951), las exportaciones de América Latina no habían experimentado un incremento tan importante de su valor, ni por supuesto los precios de los productos primarios habían mejorado en forma tan fuerte y tan rápida, salvo excepciones restringidas y transitorias. El incremento de los precios de las exportaciones se adelantó al aumento de las importaciones en 1972 y 1973. En el segundo semestre de 1974, sin embargo, los precios de varias materias primas importantes comenzaron a bajar poniendo fin al período de alzas generalizadas de estos productos. (Véase el cuadro 1.)

Ya en la primera mitad de 1974 comenzaron a debilitarse los precios de algunos productos tropicales y otros de la zona templada, aunque seguía la bonanza de las cotizaciones del azúcar, los aceites vegetales y los cereales. Esta tendencia de los precios se vinculó estrechamente con los resultados de la producción agrícola mundial de 1974; mientras en algunos casos la oferta comenzaba a exceder a la demanda, en otros siguió persistiendo el déficit de producción y de reservas acumuladas para confrontar una demanda excedentaria. Desde el tercer trimestre se hizo más clara y general la disminución de precios de las materias primas agrícolas y se inició además la espectacular caída de los precios de los metales, en las que influyó la reducción de la tasa de crecimiento de los países desarrollados,

Cuadro 1
AMERICA LATINA: VARIACIONES ANUALES DE LAS EXPORTACIONES
E IMPORTACIONES DE BIENES

(En porcentajes sobre la base de datos expresados en dólares corrientes)

Año	Exportaciones			Importaciones			Poder de compra de las exportaciones
	Quántum	Valores unitarios	Valor	Quántum	Valores unitarios	Valor	
1960-1970	4.5	1.2	5.8	4.5	1.7	6.2	4.0
1970-1974	3.5	27.0	31.4	12.0	16.2	30.1	13.1
1971	-	3.7	3.7	8.9	4.3	11.5	-0.6
1972	4.8	12.7	18.2	8.2	5.7	14.4	11.8
1973	6.7	34.8	43.9	11.1	18.3	31.4	21.6
1974	2.4	65.2	69.1	22.5	39.8	71.2	20.9
<i>a) Países exportadores de petróleo</i> (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Trinidad y Tabago)							
1960-1970	4.0	-1.3	2.7	3.2	2.2	5.5	0.5
1970-1974	-2.4	54.0	50.3	10.9	16.1	29.0	29.5
1971	-5.7	24.4	17.3	8.1	6.6	15.2	10.0
1972	-0.6	14.5	13.7	9.6	5.0	15.1	8.3
1973	6.6	35.2	45.0	2.4	16.7	19.5	24.2
1974	-9.8	194.5	165.5	24.8	38.8	73.3	91.3
<i>b) Países no exportadores de petróleo (19 países)</i>							
1960-1970	4.7	2.3	7.1	4.9	1.5	6.4	5.5
1970-1974	5.2	16.7	22.8	12.3	16.2	30.5	5.7
1971	2.0	-2.6	-0.7	6.7	3.7	10.6	-4.2
1972	6.5	12.6	19.9	7.9	5.9	14.2	13.2
1973	6.6	34.5	43.5	13.3	18.7	34.4	20.9
1974	5.9	25.7	33.1	21.9	40.1	70.8	-5.0
<i>c) Grandes países (Argentina, Brasil, México)</i>							
1960-1970	5.2	1.4	6.7	4.0	1.8	5.8	4.8
1970-1974	5.5	20.6	27.2	16.2	17.4	36.4	8.3
1971	1.4	1.8	3.2	8.7	4.0	13.0	-0.8
1972	7.2	18.1	26.6	12.9	6.3	20.0	19.1
1973	13.4	35.5	53.7	18.1	19.4	40.9	28.7
1974	0.5	29.8	30.4	25.9	43.9	81.2	-9.4
<i>d) Países medianos (Colombia, Chile, Perú)</i>							
1960-1970	3.1	4.4	7.6	4.9	1.2	6.1	6.3
1970-1974	5.1	10.1	15.8	7.8	13.7	22.7	1.8
1971	2.3	-13.1	-11.1	5.8	3.1	9.0	-13.8
1972	2.8	2.3	5.1	1.1	5.8	7.1	-0.7
1973	-2.5	41.1	37.6	4.8	18.9	24.5	15.7
1974	19.3	17.1	39.7	20.5	29.1	55.6	8.2
<i>e) M. C. C. A. (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua)</i>							
1960-1970	8.4	1.4	9.9	8.8	0.6	9.4	9.2
1970-1974	5.5	11.6	17.8	8.2	14.3	23.7	3.1
1971	3.6	-1.9	1.7	2.6	3.8	6.5	-2.0
1972	12.2	7.8	21.0	-1.6	6.7	5.1	13.4
1973	1.8	20.9	23.1	13.3	18.3	34.1	4.2
1974	4.7	21.4	27.1	19.6	30.0	55.6	-2.2
<i>f) Países pequeños principalmente exportadores de azúcar y bauxita</i> (República Dominicana, Jamaica, Guyana, Barbados)							
1960-1970	2.4	3.1	5.6	7.4	1.6	9.2	3.9
1970-1974	6.2	14.7	22.0	4.9	13.0	18.5	8.0
1971	6.5	-0.1	6.5	3.0	3.3	6.4	3.1
1972	11.3	6.3	18.3	7.8	2.6	10.7	15.3
1973	-0.2	13.6	13.3	2.8	13.9	17.0	-0.5
1974	7.7	43.5	54.6	6.1	25.0	43.2	14.5

Pasa a la página siguiente

Cuadro 1 (conclusión)

<i>g) Resto de los países pequeños (Haití, Panamá, Paraguay, Uruguay)</i>							
1960-1970	5.4	1.1	6.6	4.3	1.1	5.5	5.4
1970-1974	-1.1	17.7	16.4	3.4	17.6	21.6	-1.0
1971	-4.4	2.3	-2.3	3.1	4.0	7.2	-6.1
1972	-1.3	16.6	15.2	-1.2	4.1	3.0	10.7
1973	-2.3	32.3	29.3	6.7	16.7	24.5	10.8
1974	3.5	21.8	26.0	5.2	51.3	59.2	-16.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

junto con el desestímulo a la acumulación de existencias provocado por el aumento de las tasas de interés y la aplicación de políticas restrictivas en dichos países.

Al mismo tiempo, la experiencia de los países exportadores de petróleo, que mediante una acción concertada aumentaron en forma apreciable y persistente los precios de dicho producto en términos reales, significó un antecedente que aunque no se extendió en forma automática a otros bienes primarios, dio lugar a algunas acciones significativas de defensa de los ingresos de exportación de algunas materias primas. La importancia de estas experiencias radica en su contribución al cambio en el sistema básico de relaciones comerciales de los países latinoamericanos con el exterior; a través de precios deprimidos de las materias primas, que tampoco han servido para aumentar fuertemente el cuántum exportado de las mismas, los países latinoamericanos han experimentado tradicionalmente los efectos de un factor limitativo importante de su desarrollo. El uso adecuado de su poder de negociación mediante acciones concertadas podría mejorar considerablemente esta realidad pasada.

Por su parte, los precios unitarios de las importaciones de los países no exportadores de petróleo, que en el decenio de los sesenta subieron a una tasa anual muy modesta, experimentaron un aumento muy considerable en los años setenta; aunque el aumento fue a la zaga de los precios de las exportaciones durante dos años, en 1974, mientras comenzaban a descender los precios de muchas de las exportaciones importantes, las importaciones aceleraron su crecimiento. En esta forma, en el período 1970 a 1974 el promedio anual de aumento de los precios de las importaciones fue de 16.2%, cercano al de las exportaciones; pero además este aumento continuaba hacia fines de 1974 debido al proceso de inflación mundial, y tenía perspectivas de seguir al menos por 1975 y 1976, como se verá más adelante.

En cuanto al volumen físico del comercio exterior, en los mismos países no exportadores de petróleo las exportaciones crecieron en el período 1970 a 1974 a la tasa relativamente modesta de 5.2% anual en promedio, sólo ligeramente superior a la del período 1960-1970. En cambio el cuántum de las importaciones viene aumentando desde principios de este decenio a tasas altas y crecientes; en el promedio de los años

1970 a 1974 el volumen físico subió en 12.3% anual, y en 1974 en 21.9%.

El estancamiento del volumen de las exportaciones de los países no exportadores de petróleo durante 1974 responde a bajas de cantidades registradas en las ventas de Argentina, Brasil, Honduras, República Dominicana y Paraguay, que se compensaron con incrementos en el resto de los países, en particular los que derivaron de la reactivación de las exportaciones de Chile y Perú. La disminución del volumen físico de las exportaciones de la Argentina se originó en la caída de sus ventas de carne, principalmente por el cierre de los mercados de la Comunidad Económica Europea (CEE), y de lana, compensada parcialmente por otras exportaciones (cereales y manufacturas). En el Brasil la mala cosecha del año anterior significó una reducción importante de sus excedentes exportables (azúcar, soja, algodón, café, etc.). En Honduras disminuyó el volumen de las exportaciones debido a los daños causados por huracanes, y en Paraguay se redujo el volumen de ventas de carne. En Bolivia, incluida en el grupo de los países exportadores de petróleo, bajó el volumen de las ventas de estaño por la menor demanda de los países industrializados.

El poder de compra de las exportaciones, computando la evolución del volumen físico y de los precios de las ventas al exterior en comparación con las importaciones, tuvo un aumento discreto, de 5.7% anual, en el período 1970-1974, y en 1974 experimentó una caída de 5%.

Así, para los países no exportadores de petróleo el mejoramiento de las exportaciones ha tenido un importante ingrediente de carácter coyuntural, ligado a una mejoría transitoria de los precios, que ya ha comenzado a invertirse; al mismo tiempo la política concertada de defensa de los precios de las materias primas, aunque incipiente, puede representar un cambio estructural importante. En cuanto al valor de las importaciones, ha aumentado tanto por un crecimiento muy fuerte de los volúmenes físicos como por un aumento de los precios, que parece ser más duradero que el de las exportaciones. La consecuencia de esto, como se verá en la sección siguiente, es que el mejoramiento del balance comercial que experimentaron algunos países de América Latina en 1973 cambió en 1974 al acentuarse el déficit comercial, y tenderá a deteriorarse más en 1975 y 1976, como podrá apreciarse más adelante. El año 1974 fue en este aspecto uno de transición, con un primer semestre en el cual los precios de los productos primarios todavía estaban en alza y un segundo semestre en que comenzaron a deteriorarse con los efectos consiguientes en los ingresos de las exportaciones.

El caso de los países exportadores de petróleo (Bolivia, Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela) es por supuesto diferente. El aumento de los precios del petróleo ha sido mayor que el del promedio de los precios de las demás materias primas, y su poder de compra muy probablemente se mantendrá. Solamente en 1974 el valor de las exportaciones de estos

cuatro países experimentó un aumento de 165.5%, y aun en el promedio del período 1970 a 1974 el incremento anual de este valor fue de 50.3%. El cuántum de estas exportaciones decreció en lo que va de este decenio, sobre todo por la política de Venezuela de disminuir sus exportaciones de petróleo, a lo que se agregó en 1974 la disminución del volumen de petróleo exportado por Ecuador a causa de roturas en el oleoducto. A diferencia de lo ocurrido con el grupo de países mencionados anteriormente, en estos cuatro el aumento de los precios de las importaciones estuvo muy por debajo del mejoramiento de los precios del petróleo, de modo que el aumento del poder de compra de las exportaciones fue muy marcado en el promedio del período 1970 a 1974 (29.5% anual) y sobre todo en 1974 (91.3%).

2. El balance comercial y de pagos

Los hechos señalados en la sección anterior respecto a la evolución de las exportaciones e importaciones de América Latina han tenido efectos importantes en los balances comerciales y de pagos de los países, que se examinarán dividiendo a éstos en dos grupos: los exportadores de petróleo y los restantes. En primer lugar se verá el caso de los países no exportadores de petróleo. (Véase el cuadro 2.)

En estos países disminuyó en los últimos años el estrangulamiento externo experimentado durante los años cincuenta y la primera parte de los sesenta. El rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas que tuvo lugar a partir de la segunda mitad de los años sesenta, la obtención de más financiamiento externo y la evolución excepcionalmente favorable de los precios de las materias primas exportadas por la región a partir de 1972, y sobre todo en 1973 y la primera mitad de 1974, crearon la sensación de que la restricción externa tendía a dejar de ser una limitación fundamental del desarrollo de los países latinoamericanos.

En el primer semestre de 1974 continuó y culminó la tendencia al alza de los precios de los productos básicos, de modo que aunque en el segundo semestre comenzó la tendencia a la baja de los precios de varios de ellos, en promedio el año fue todavía un período de precios bastante buenos para los bienes primarios.

Pero en ese mismo año se intensificaron notablemente los aumentos de precios de los bienes que importa América Latina, tanto de las manufacturas como de los propios productos primarios que adquieren algunos países de la región, entre ellos el petróleo y los alimentos. De modo que, como ya se vio, para los países no exportadores de petróleo los precios de las importaciones crecieron en este año a una tasa mayor que los de las exportaciones. Por su parte, el cuántum de las exportaciones creció sólo normalmente en el año, mientras que el de las importaciones aumentó a una tasa sin precedentes de 21.9%. La tasa de crecimiento del producto bruto de estos países asociada con este incremento de las importaciones

fue también muy alta, dándose la paradoja de que en un mundo en que los países industriales tuvieron un aumento del producto bruto de sólo 0.25%, estos países de América Latina, a pesar de no exportar el vital petróleo —y aun importarlo en muchos casos—, crecieron a una tasa bastante alta.

Hay que tener en cuenta que —como se verá más adelante en el capítulo II— las importaciones han estado creciendo desde hace ya varios años, no sólo por las necesidades de bienes intermedios y de capital de la economía, sino también en virtud de una política de mayor apertura hacia el exterior aplicada por muchos países, facilitada a su vez por una mayor afluencia de financiamiento externo.

¿Qué significó todo esto para el comportamiento del balance comercial de estos países no exportadores de petróleo? Para el conjunto de ellos el déficit del balance comercial, que había sido de 1 020 millones de dólares en 1973, pasó a 9 010 millones de dólares en 1974. Se agregó todavía a este déficit el monto de los pagos de intereses y dividendos de las inversiones extranjeras, generando un déficit total de balance de pagos en cuenta corriente de 12 991 millones de dólares para 1974, cifra cercana a la mitad de las exportaciones del año.

Este déficit se compensó básicamente con una elevada entrada de capitales autónomos.

Algunos casos son particularmente notables en este grupo de países. Brasil es uno de ellos. Su déficit comercial pasó de 1 003 millones de dólares en 1973 a 5 902 millones en 1974; adicionando los pagos de intereses y dividendos y de otros servicios no procedentes de factores, su déficit de balance de pagos en cuenta corriente se elevó a la alta cifra de 7 097 millones de dólares, casi tan grande como las exportaciones del país, que fueron de 7 968 millones en el año. Aun con una entrada de capital de 5 881 millones de dólares, se produjo un déficit de balance de pagos de 1 216 millones de dólares, situación que este país no experimentaba desde hacía varios años.

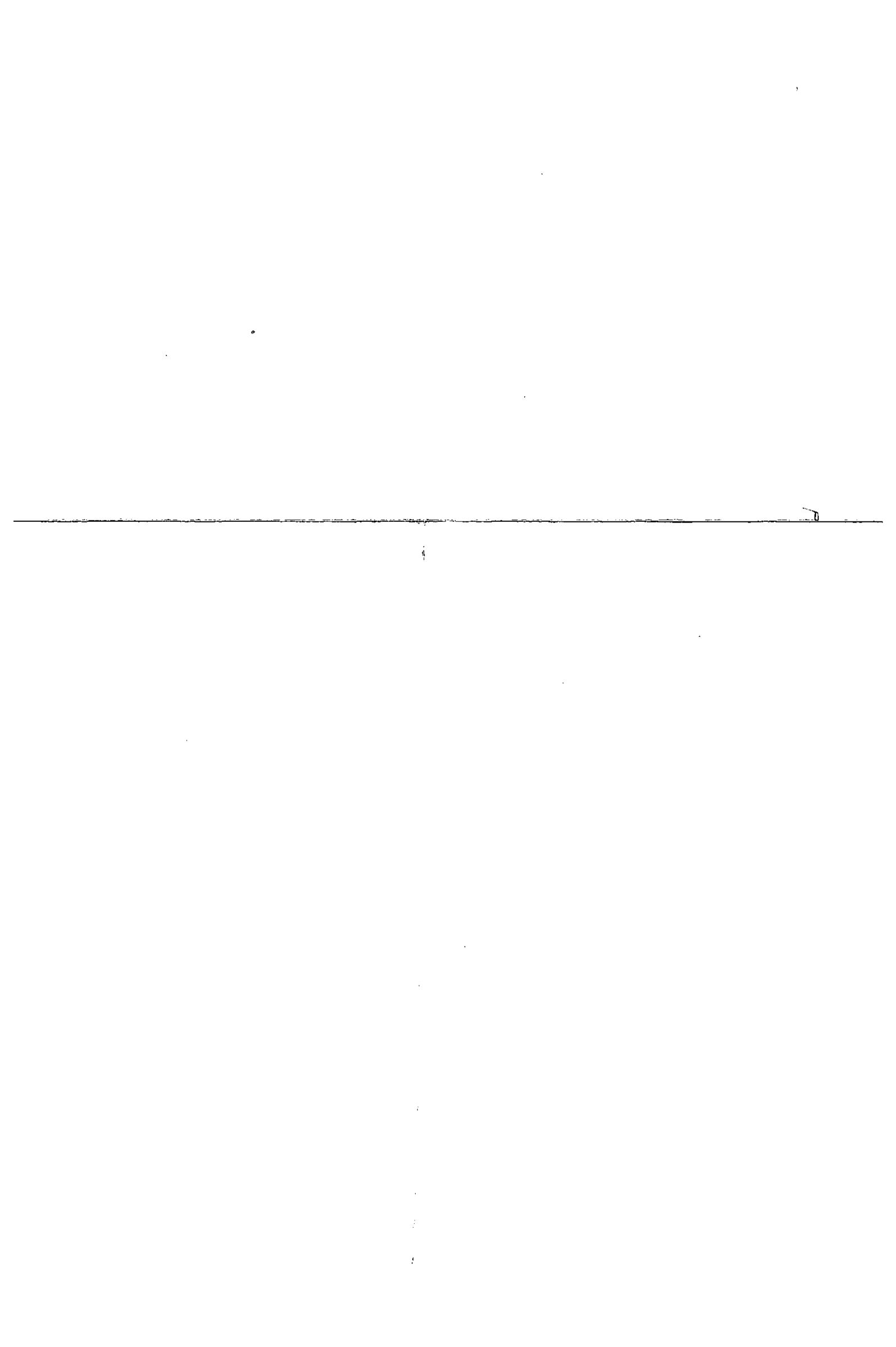
En México, el déficit de balance de pagos en cuenta corriente casi se duplicó entre 1973 y 1974, alcanzando en este último año un monto de 2 870 millones de dólares, frente a exportaciones de 3 580 millones de dólares.

También en Perú el déficit del balance de pagos en cuenta corriente se elevó pronunciadamente, pasando de 165 millones de dólares en 1973 a 850 millones en 1974, cifra superior a la mitad de las exportaciones de ese año, que fueron de 1 573 millones de dólares. Desde 1968 este país venía teniendo dificultades de acceso al financiamiento externo, en virtud de su política de nacionalización de la propiedad de algunas empresas extranjeras; esta situación se modificó en 1974, y se reactivaron nuevamente las entradas de capital (utilizando parcialmente eurodólares) en una magnitud que hizo posible duplicar casi las importaciones, sin disminuir sus reservas internacionales.

Cuadro 2
AMERICA LATINA: BALANCE DE PAGOS TOTAL Y POR PAISES
(Millones de dólares)

	Exportaciones fob		Importaciones fob		Otros servicios netos no procedentes de factores		Balance comercial		Pagos netos de utilidades e intereses		Balance en cuenta corriente		Movimiento de capitales		Balance de pagos antes de la compensación		Variación exportaciones		Importaciones porcentuales	
	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974
<i>América Latina (23 países)</i>	26 253	44 387	23 544	40 314	-1 460	-2 509	-1 249	1 564	-5 226	-9 017	-3 765	-7 241	7 457	11 129	3 692	3 888	43.9	69.1	31.4	71.2
<i>Países exportadores de petróleo</i>	7 134	18 941	4 297	7 445	-568	-922	2 269	10 574	-1 899	-4 736	285	5 750	434	-1 058	719	4 692	45.0	165.5	19.5	73.3
Venezuela	5 573	14 920	2 840	4 529	-482	-782	2 251	9 609	-1 690	-4 270	456	5 229	182	-1 120	638	4 109	46.7	167.7	21.2	59.5
Bolivia	273	560	253	390	-56	-83	-36	87	-23	-21	-54	71	48	52	-6	123	34.5	105.1	29.1	54.2
Ecuador	574	1 261	492	826	-97	-164	-15	271	-100	-190	-98	100	194	12	96	112	77.7	119.7	34.1	67.9
Trinidad y Tabago	714	2 200	712	1 700	67	107	69	607	-86	-255	-19	350	10	-2	-9	348	20.0	208.1	3.0	138.8
<i>Países no exportadores de petróleo</i>	19 119	25 446	19 247	32 869	-892	-1 587	-1 020	-9 010	-3 327	-4 281	-4 050	-12 991	7 023	12 187	2 973	-804	43.5	33.1	34.4	70.8
<i>Países grandes</i>	11 931	15 558	11 921	21 603	-346	-674	-336	-6 719	-2 357	-3 102	-2 595	-9 709	5 593	8 788	2 998	-921	53.7	30.4	40.9	81.2
Argentina	3 266	4 010	1 978	3 160	-189	-242	1 099	608	-394	-352	716	258	4	-163	720	95	68.3	22.8	19.4	59.8
Brasil	6 199	7 968	6 192	12 530	-1 010	-1 340	-1 003	-5 902	-812	-1 230	-1 792	-7 097	3 971	5 881	2 179	-1 216	57.3	28.5	47.7	102.4
México	2 466	3 580	3 751	5 913	853	908	-432	-1 425	-1 151	-1 520	-1 519	-2 870	1 618	3 070	99	200	31.1	45.2	43.6	57.6
<i>Países medianos</i>	3 801	5 310	3 414	5 310	-562	-823	-175	-823	-471	-583	-629	-1 382	514	1 473	-115	91	37.6	39.7	24.5	55.5
Colombia	1 334	1 700	1 023	1 420	-172	-216	139	64	-207	-230	-56	-153	180	68	124	-85	39.1	27.4	25.8	38.8
Chile	1 325	2 037	1 362	1 891	-282	-375	-319	-229	-89	-154	-408	-379	155	269	-253	-110	54.4	53.7	25.1	38.8
Perú	1 142	1 573	1 029	1 999	-108	-232	5	-658	-175	-199	-165	-850	179	1 136	14	286	20.7	37.7	22.5	94.3
<i>Países pequeños</i>	3 387	4 578	3 912	5 956	16	-90	-509	-1 468	-499	-596	-826	-1 900	916	1 926	90	26	21.1	35.2	23.4	52.2
<i>MCCA</i>	1 692	2 150	1 695	2 637	-144	-261	-147	-748	-177	-167	-225	-830	334	818	109	-12	23.1	27.1	34.1	55.6
Costa Rica	341	430	399	607	-17	-32	-75	-209	-41	-49	-112	-254	123	215	11	-39	22.2	26.1	18.4	52.1
El Salvador	364	460	340	510	-66	-84	-42	-134	-12	-14	-42	-136	36	146	-6	10	20.5	26.4	36.0	50.0
Guatemala	440	585	388	608	-35	-63	17	-86	-48	-54	9	-112	70	102	79	-10	30.6	32.9	31.1	56.7
Honduras	259	275	244	372	-25	-34	-10	-131	-33	-3	-39	-102	39	77	-	-25	24.5	6.2	37.9	52.5
Nicaragua	288	400	324	540	-1	-48	-37	-188	-43	-47	-41	-226	66	278	25	52	15.7	38.9	58.0	66.7
<i>Países pequeños principalmente exportadores de azúcar y bauxita</i>	1 026	1 587	1 312	1 879	6	-34	-280	-326	-237	-319	-447	-576	410	667	-37	91	13.2	54.7	16.9	43.2
República Dominicana	448	650	428	670	-72	-119	-52	-139	-78	-108	-101	-220	121	207	20	-13	29.1	45.1	26.6	56.5
Jamaica	396	605	575	790	44	49	-135	-136	-139	-186	-240	-287	209	350	-31	63	4.8	52.8	8.7	37.4
Guyana	135	262	158	232	-18	-25	-41	5	-13	-17	-53	-11	26	52	-27	41	-6.2	94.1	22.5	46.8
Barbados	47	70	151	187	52	61	-52	-56	-7	-8	-53	-58	54	58	1	-	27.0	48.9	19.8	23.8
<i>Países pequeños restantes</i>	669	841	905	1 440	154	205	-82	-394	-86	-111	-154	-494	172	441	18	-53	29.4	25.7	24.3	59.1
Haití	53	69	73	103	-11	-14	-31	-48	-6	-7	-16	-33	10	23	-6	-10	23.3	30.2	19.7	41.1
Panamá	160	232	456	741	213	288	-83	-221	-45	-52	-137	-285	137	266	-	-19	9.6	45.0	11.5	62.5
Paraguay	128	170	127	176	-12	-16	-11	-22	-10	-12	-19	-33	38	63	19	30	48.8	32.8	60.8	38.6
Uruguay	328	370	249	420	-36	-53	43	-103	-25	-40	18	-143	-13	89	5	-54	35.5	12.8	39.1	68.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.



También Centroamérica tuvo en 1974 una grave situación deficitaria que causó preocupación particularmente en Honduras, Costa Rica y Nicaragua. En estos casos el déficit corriente de balance de pagos se acercó o aun excedió el 50% de las exportaciones. En Costa Rica, Guatemala y Honduras, no obstante el acrecentamiento de las entradas de capital, éstas fueron insuficientes para evitar el deterioro de sus reservas internacionales.

En Barbados el déficit corriente externo fue asimismo fuerte, pues en 1974 llegó a un monto de 58 millones de dólares frente a exportaciones por valor de 70 millones. Algunos otros países del Caribe que exportan azúcar y bauxita (República Dominicana, Jamaica y Guyana) resultaron favorecidos por los altos precios de estos productos, que facilitaron el aumento de sus ingresos de exportación en una cifra sin precedentes; a pesar de ello su déficit corriente externo fue considerable, especialmente en los casos de República Dominicana y Jamaica, por el fuerte incremento de las importaciones.

También Uruguay, Panamá y Haití tuvieron fuertes déficit de balance de pagos en cuenta corriente en 1974, tanto en cifras absolutas como en comparación con las exportaciones. En el Uruguay la fuerte expansión de las importaciones y el escaso dinamismo de las exportaciones como consecuencia de dificultades de colocación, derivaron en un déficit global externo con disminución de sus reservas internacionales.

Contrasta con todos estos casos lo sucedido en la Argentina, país no exportador de petróleo donde el movimiento de fondos extranjeros continuó siendo negativo y persistió la política de mejoramiento de la posición neta externa sobre la base del excedente comercial, que aunque disminuyó en 1974 por el mayor aumento de las importaciones que de las exportaciones, todavía pudo fortalecer sus reservas internacionales netas en unos 95 millones de dólares.

Entre los países no exportadores de petróleo, que experimentaron fuertes déficit de balance de pagos en cuenta corriente, la orientación de la afluencia de capital siguió favoreciendo a algunos de ellos. Se mantuvo el predominio de Brasil y México en los volúmenes de capital recibidos: 5 881 y 3 070 millones de dólares que afluyeron a ellos respectivamente representaron en conjunto el 80% del capital total recibido por la región. Entre los países pequeños, se mantuvo el apoyo a Panamá, Jamaica y los países centroamericanos en magnitudes que superan los fondos extranjeros recibidos por Colombia. Sin embargo, en la mayoría de los países no exportadores de petróleo, excepto Argentina y Colombia, la afluencia de capital en el último año excedió a los pagos de utilidades e intereses de capitales extranjeros, elevando la capacidad para importar por sobre sus exportaciones y contribuyendo así a explicar el auge que tuvieron las importaciones.

Las cifras señaladas hasta aquí para los déficit corrientes de balance de pagos de todos estos países son bastante elocuentes y revelan la acentua-

ción de un serio problema en el sector externo. De modo que aunque en 1974 las importaciones mantuvieron el alto crecimiento real a que se hizo mención antes (24.8%), lo hicieron básicamente a expensas de un fuerte endeudamiento externo.

El segundo grupo de países que conviene destacar es el de los exportadores de petróleo de la región: Bolivia, Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela. En todos ellos el aumento de los precios de este producto generó un incremento desusadamente grande en el valor de las exportaciones; para el conjunto de ellos, este valor subió en 1974 en 165.5%, y en todos y cada uno de los países citados el incremento de este valor fue superior al 100%. El paso de un mercado comprador a un mercado vendedor en virtud de la decisión de la OPEP, cambió fundamentalmente el funcionamiento del sector externo, brindando a estos cuatro países una oportunidad realmente poco común de dar pasos decisivos en su desarrollo económico. Aún más, se generaron fuertes excedentes de balance de pagos en cuenta corriente, sobre todo en Venezuela, que se convirtió en exportador de capital. El excedente de fondos de inversión de Venezuela puede realizar una contribución importante al desarrollo regional, pues permitirá considerar una serie de iniciativas que no eran viables hasta hace poco, y concertar acuerdos de inversión, o créditos bilaterales o multilaterales, en el ámbito latinoamericano; los recientes acuerdos con Perú y los países centroamericanos suscritos por Venezuela responden a decisiones muy positivas de participación de este país en el financiamiento externo de países latinoamericanos.¹

Aunque el crecimiento del valor de las exportaciones de estos países exportadores de petróleo fue similar, el comportamiento de sus balances de pagos presentó en 1974 diferencias importantes. En Venezuela el crecimiento de las importaciones se produjo con un ritmo rápido, pero aun así más lento que el de las exportaciones, con lo cual tuvo un saldo positivo apreciable en el balance comercial; aun después de compensar los fuertes pagos netos de intereses y utilidades del financiamiento externo (que crecieron paralelamente con las exportaciones de petróleo), registró un superávit de balance de pagos en cuenta corriente de 5 229 millones de dólares.

En cambio, en Ecuador y Trinidad y Tabago las importaciones se acrecentaron tanto que absorbieron gran parte del mayor valor de las exportaciones; a pesar de que estos dos países todavía tuvieron superávit de balance comercial y de pagos en cuenta corriente, estos excedentes

¹ Se calcula que los excedentes corrientes externos del conjunto de los países exportadores de petróleo del mundo llegarían en 1974 a unos 57 400 millones de dólares, o sea, las dos terceras partes del superávit total de los países con esta posición. En 1973 el excedente corriente externo de los países exportadores de petróleo se acercaba sólo a la quinta parte del valor de esos superávits globales.

fueron sólo moderados si se tiene en cuenta la magnitud y rapidez del crecimiento del poder de compra de las exportaciones.

Para los países exportadores de petróleo, que a pesar de sus mayores ingresos de exportación aún tienen serios problemas de desarrollo, de deficiencias de la estructura productiva interna y de nivel de vida de sectores importantes de la población, uno de sus propósitos principales consiste en lograr un uso eficiente de estos mayores recursos, para aprovechar esta oportunidad —que puede ser única— de superar situaciones de atraso que son muy difíciles de enfrentar en condiciones de dependencia externa tradicional.

Es necesario destacar la incidencia que en estos cuatro países tienen los pagos netos de utilidades de la inversión directa extranjera y los intereses de los préstamos, que pasaron de 1 899 millones de dólares en 1973 a 4 736 millones en 1974, principalmente como resultado de la participación de las empresas extranjeras en la explotación del petróleo (salvo en Bolivia). Estos pagos de factores por los cuatro países exportadores de petróleo fueron mayores en 1974 que los correspondientes a los 19 países restantes de la región. Tales pagos representaron para los cuatro países el 25% de los ingresos de exportación, y absorbieron cerca de la mitad de su excedente comercial en 1974.

B. PERSPECTIVAS Y PROYECCIONES DEL PROBLEMA DE RECURSOS EXTERNOS PARA 1975-1976

Al elaborar proyecciones del balance comercial para analizar las perspectivas del sector externo y la economía de los países de América Latina² para los dos próximos años, surge de inmediato la necesidad de separar los países exportadores de petróleo (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Trinidad y Tabago) del resto. Para los primeros, especialmente Venezuela, uno de los problemas básicos es el de cómo invertir los fondos adicionales del petróleo y hacerlo en forma eficiente. En la presente sección no se examinará este problema, salvo en la medida en que la posible inversión de parte de esos fondos a la vez ayude a encarar los problemas de otros países de la región. Básicamente, se analizarán aquí las perspectivas de los restantes países de América Latina, vale decir, de los no exportadores de petróleo.

El análisis se hará tratando de determinar el déficit o superávit potencial de balance comercial de cada país para los años 1975 y 1976, bajo el supuesto de que se desee lograr una tasa de incremento del producto bruto interno anual a precios constantes igual a las metas de la EID o a los planes nacionales de desarrollo. Estas tasas varían entre 5.5 y 8.0% anual.

²Se toman en cuenta 23 países. No se incluye Cuba por falta de información suficiente para realizar un análisis similar al efectuado para los países aquí incluidos.

Al proyectar el balance comercial³ para 1975 y 1976 se determina la relación del déficit (si lo hay) con respecto a las exportaciones, para tener una medida de la importancia de los problemas que posiblemente afrontará cada país y la evolución de los mismos a través del tiempo.

Para definir si un país enfrentará problemas serios de balance comercial se tiene en cuenta: *i*) si de acuerdo con las proyecciones éste presenta un déficit potencial de una magnitud igual o superior al 30% de las exportaciones, y *ii*) si la magnitud de esta relación es superior al valor de la misma para 1971.⁴

Los supuestos utilizados en las proyecciones se refieren al crecimiento del producto, al comportamiento de las exportaciones de cada uno de los principales productos primarios (cantidades y precios) y de las manufacturas, y al comportamiento de las importaciones (cantidades y precios, estos últimos influidos entre otras cosas por la inflación mundial). Se hicieron las proyecciones de importaciones independientemente de las proyecciones de exportaciones, tomando en cuenta para cada país o grupos de países, tasas metas de crecimiento, la elasticidad de las importaciones con respecto al producto interno bruto, la composición de las importaciones y las tasas de aumentos de precios supuestas para los distintos grupos de bienes importados. Las proyecciones de las exportaciones se hicieron tratando separadamente los productos básicos y los manufacturados. En el caso de los productos básicos se proyectaron independientemente los valores unitarios y los volúmenes para 42 productos, tomando en cuenta —entre otras— informaciones facilitadas por el Banco Mundial y la FAO, y las tasas de crecimiento histórico del volumen de exportación.

La imprecisión de las proyecciones, sobre todo ante las inciertas perspectivas de la situación internacional, aconseja no hacer una sola proyección, sino determinar cotas probables máximas y mínimas dentro de las que razonablemente pueda encontrarse el déficit o superávit comercial de cada país. Para eso se presentan dos proyecciones a las que corresponden las alternativas I y II.

Alternativa I. En esta alternativa —que posiblemente se acercará más a la realidad— se supone para los volúmenes físicos de las exportaciones de productos básicos un crecimiento relativamente lento (en la mayoría de los casos entre 3 y 5% anual), y para los precios de dichos bienes (expresados en dólares corrientes de cada año), niveles que, en la mayoría de los casos, son todavía en 1976 más altos que en 1972. Para las exportaciones de

³Se incluyen los servicios no financieros: se consideran las importaciones cif y se incorporan los otros servicios no financieros, principalmente el turismo.

⁴Un caso especial es el de Colombia, que experimentó un brusco cambio de país superavitario a país deficitario. La relación entre la insuficiencia de recursos y las exportaciones sería de 17 0/0 en 1975 y 18 0/0 en 1976 en la alternativa menos favorable.

manufacturas se supone un crecimiento moderadamente fuerte (entre 20 y 50% anual, según las posibilidades de los distintos países).

En cuanto a las importaciones, los supuestos incluyen tasas metas anuales de crecimiento del producto interno real y una elasticidad de las importaciones con respecto al producto interno bruto similares a las de los años anteriores.

Las proyecciones realizadas señalan los países que enfrentarán problemas serios de balance comercial en 1975-1976, por ser el déficit del balance comercial igual o mayor al 30% de las exportaciones, o por ser esa relación superior al valor de la correspondiente a 1971. Los países que están en estas condiciones son Barbados, Brasil, Costa Rica, Chile, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay y en menor medida Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, México y la República Dominicana. Los resultados figuran en el cuadro 3.

Alternativa II. En cuanto a las exportaciones, en esta alternativa se variaron solamente las tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas, para las cuales se supusieron incrementos superiores a 50%, según los países.⁵ Este fue su comportamiento en los últimos años; para lograr repetirlo en 1975 y 1976 sería necesario que la contracción económica mundial no tuviera efectos sobre las exportaciones de manufacturas o que los mismos fueran neutralizados. Por el lado de las importaciones se utilizaron tasas metas de crecimiento del producto interno bruto real un poco más bajas y elasticidades de importación con respecto al producto interno también bajas, en muchos casos suponiendo una elasticidad que correspondería presuntamente a la sustitución de importaciones neutra.⁶

Los resultados se muestran en el cuadro 4.

Los valores absolutos para cada país de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no financieros y del balance de recursos, se presentan en el cuadro 5, tanto para 1974 como para los dos años proyectados, en ambas alternativas. Se incluye también Argentina, de interés especial por ser el único país no exportador neto de petróleo que según estas proyecciones tendría una posición superavitaria en los próximos años.

Teniendo en cuenta los resultados de las proyecciones y el conocimiento —en algunos casos sólo presunto— que se tiene sobre la posible

⁵ Salvo en los países del Mercado Común Centroamericano donde se supuso 30 o/o.

⁶ Se entiende aquí por sustitución de importaciones neutra aquella situación en la cual en todos y cada uno de los sectores de la economía la producción interna y las importaciones crecen ambas a un ritmo igual al de la demanda interna; vale decir que en este caso la sustitución de importaciones no avanza ni retrocede, en términos relativos, con respecto al crecimiento de la demanda interna. Como se expresa en otra parte de este documento, en años recientes las importaciones de varios países de mayor tamaño de América Latina crecieron en sectores importantes a un ritmo más rápido que la producción y la demanda interna.

evolución de las economías de los países para 1975 y 1976, pueden formularse algunos comentarios que pese a su carácter tentativo y preliminar, tienen utilidad como orientaciones para esclarecer la naturaleza de los problemas.

Los principales elementos que definen la evolución del balance comercial de los países que afrontarán problemas serios, según los resultados de estas proyecciones, serían los siguientes:

Cuadro 3
RELACION ENTRE LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS EXTERNOS Y
LAS EXPORTACIONES
(Proyección Alternativa I)

	1971-1972 (Promedio)	1973	1974	1975	1976
Barbados	0.781	1.106	0.800	0.631	1.077
Bolivia	0.166	0.126	Superávit	0.119	0.176
Brasil	0.344	0.214	0.741	0.599	0.556
Colombia	0.262	Superávit	Superávit	0.168	0.180
Costa Rica	0.367	0.220	0.486	0.484	0.450
Chile	0.059	0.241	0.113	0.601	0.521
El Salvador	0.040	0.115	0.291	0.302	0.140
Guatemala	0.051	Superávit	0.147	0.259	0.258
Haití	0.354	0.612	0.696	0.511	0.611
Honduras	Superávit	0.039	0.476	1.010	0.880
México	0.299	0.288	0.398	0.292	0.252
Nicaragua	0.002	0.128	0.470	0.625	0.437
Perú	Superávit	Superávit	0.418	0.492	0.319
República Dominicana	Superávit	0.118	0.214	0.221	0.318
Uruguay	0.043	Superávit	0.278	0.433	0.471

a) Los precios de las exportaciones de productos primarios, expresados en valores corrientes, experimentarán probablemente reducciones apreciables en 1975 en comparación con 1974, en varios países como Chile, México, Colombia, Haití, Perú, Brasil, Bolivia, Nicaragua y El Salvador. La disminución del valor unitario de las exportaciones de productos primarios sería particularmente marcada en Chile y en medida algo menor en Perú. En el resto de los países las disminuciones serían ligeras en términos

monetarios, pero si se toma en cuenta el alza de los precios de las importaciones, a la que se hace referencia más adelante, se concluye que la relación de precios del intercambio se deteriorará considerablemente en los próximos años.

El volumen físico de las exportaciones no compensará — desde el punto de vista de los ingresos — esta evolución desfavorable de los precios, pues su crecimiento sólo será de cierta significación en Perú, Argentina, México y algunos países de Centroamérica (entre 1974 y 1975) y en Brasil en 1976.

Las perspectivas de precios para diversos productos primarios son muy distintas entre sí.

Cuadro 4
RELACION ENTRE LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS EXTERNOS Y
LAS EXPORTACIONES
(Proyección Alternativa II)

	1971-1972 (Promedio)	1973	1974	1975	1976
Barbados	0.781	1.106	0.800	0.565	0.923
Bolivia	0.166	0.126	Superávit	0.111	0.160
Brasil	0.344	0.214	0.741	0.495	0.407
Colombia	0.262	Superávit	Superávit	0.029	0.119
Costa Rica	0.367	0.220	0.486	0.402	0.292
Chile	0.059	0.241	0.113	0.556	0.356
El Salvador	0.040	0.115	0.291	0.262	0.076
Guatemala	0.051	Superávit	0.147	0.217	0.200
Haití	0.354	0.612	0.696	0.511	0.611
Honduras	Superávit	0.039	0.476	-	-
México	0.299	0.288	0.398	0.232	0.126
Nicaragua	0.002	0.128	0.470	0.525	0.486
Perú	Superávit	Superávit	0.418	0.458	0.342
República Dominicana	Superávit	0.118	0.214	0.208	0.287
Uruguay	0.043	Superávit	0.278	0.375	0.409

Algunos metales pueden tener más sensibilidad que los alimentos a la disminución del ritmo de crecimiento y a las dificultades económicas y de balance de pagos de los países desarrollados; el cobre ya bajó considerablemente de precio en los últimos meses. La caída del precio de los metales en

un período de contracción económica puede además verse agravada por disminución de las cantidades exportadas. El ciclo de estos productos, a diferencia del de los productos agrícolas, depende más de la demanda (y por lo tanto de la situación mundial) que de fluctuaciones no programadas de la producción. Entre las causas de estas últimas deben citarse, por un lado, los incrementos ligados a nuevos yacimientos o a la intensificación de la explotación de yacimientos conocidos (como el reciente aumento de la producción de cobre en Chile y el anunciado en el Perú para 1976 y, por otra parte, los acuerdos de controlar o reducir la producción y exportación para defender los precios. Entre ellos están la decisión del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) adoptada a fines de 1974 de reducir la producción en un 10%, (cifra que tres meses después fue fijada en 15%), y la de los principales exportadores de café de retener hasta un 20% de la producción exportable de 1974-1975.

La posibilidad de organizar reservas estabilizadoras financiadas con ayuda de los países exportadores de petróleo, constituye otra forma de regular la oferta.⁷ La ayuda de los países exportadores de petróleo puede también contribuir a sostener la cantidad de divisas de que disponen los países exportadores de metales aun sin formar reservas estabilizadoras, facilitando así la decisión de no aumentar la producción para lograr más divisas acrecentando el cuántum exportado, y contribuyendo en esa forma a sostener los precios. Como estos productos constituyen recursos naturales no renovables, es preciso considerar cuidadosamente la posibilidad de realizar una política de conservación de las reservas. La posibilidad de sustituir unos insumos metálicos por otros, si los precios de algunos de ellos bajan a menor ritmo con la depresión, es tal vez mayor que en el caso de los bienes alimenticios; esto subraya la importancia de una política concertada entre los exportadores de distintos bienes (cobre, aluminio y otros).

Los granos alimenticios pueden bajar de precio en 1975 y 1976, y sobre todo en el segundo de estos años, si se superan las consecuencias de las malas cosechas de años recientes y se recuperan las existencias. Pero la crisis mundial de alimentos, caracterizada por un déficit potencial de oferta, augura una tendencia sostenida de los precios a mediano plazo. En el mismo sentido operan las adquisiciones de granos de la Unión Soviética y otros países socialistas, impulsadas por la prioridad creciente que parecen estarle asignando a la satisfacción de la demanda interna de alimentos. Los países desarrollados han rehusado hasta ahora participar en arreglos para acumular existencias con miras a proporcionar alimentos en gran escala a los países en desarrollo más pobres; esto, unido a las variaciones de

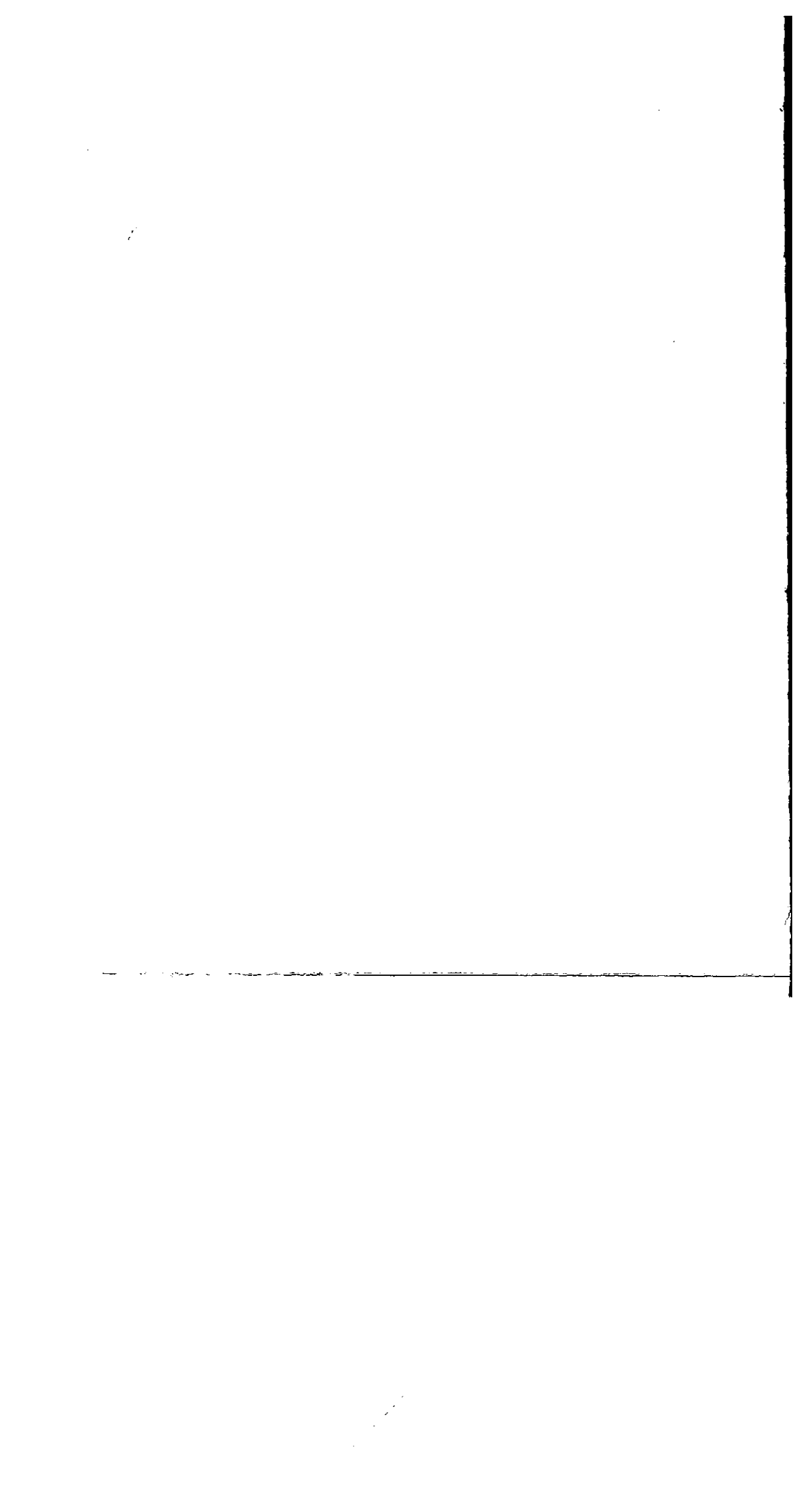
⁷ A mediados de diciembre de 1974, Venezuela firmó un acuerdo con los cinco países del Mercado Común Centroamericano y Panamá para apoyar la política de retención de exportaciones de café de estos países, por el cual les concedía créditos de un fondo de 80 millones de dólares creado con tal fin.

Cuadro 5
BALANCE DE RECURSOS EXTERNOS
(Millones de dólares)

Precios corrientes	Alternativa I			Alternativa II	
	Exportaciones bajas e importaciones altas			Exportaciones altas e importaciones bajas	
	1974	1975	1976	1975	1976
Argentina					
Exportaciones fob	4 010	4 575	5 677	5 075	5 677
Importaciones cif	-3 571	-4 235	-5 048	-4 235 ^a	-5 048 ^a
Otros servicios no financieros (netos)	169	200	215	200	215
Balance de recursos	608	540	844	1 040	844
Barbados					
Exportaciones fob	70	92	91	92 ^b	91 ^b
Importaciones cif	-206	-236	-279	-230	-265
Otros servicios no financieros (netos)	80	86	90	86	90
Balance de recursos	-56	-58	-98	-52	-84
Bolivia					
Exportaciones fob	560	497	562	497 ^b	562 ^b
Importaciones cif	-437	-508	-596	-504	-587
Otros servicios no financieros (netos)	-36	-48	-65	-48	-65
Balance de recursos	87	-59	-99	-55	-90
Brasil					
Exportaciones fob	7 968	9 252	10 753	9 546	11 547
Importaciones cif	-14 062	-15 026	-17 000	-14 500	-16 512
Otros servicios no financieros (netos)	191	231	267	231	267
Balance de recursos	-5 902	-5 543	-5 980	-4 723	-4 698
Colombia					
Exportaciones fob	1 700	1 647	1 843	1 827	2 355
Importaciones cif	-1 548	-1 815	-2 055	-1 770	-1 955
Otros servicios no financieros (netos)	-88	-109	-119	-109	-119
Balance de recursos	64	-277	-331	-52	-281
Costa Rica					
Exportaciones fob	430	500	585	500 ^b	585 ^b
Importaciones cif	-665	-775	-887	-734	-795
Otros servicios no financieros (netos)	26	33	39	33	39
Balance de recursos	-209	-242	-263	-201	-171
Chile					
Exportaciones fob	2 037	1 503	1 721	1 530	1 815
Importaciones cif	-2 175	-2 305	-2 500	-2 280	-2 345
Otros servicios no financieros (netos)	-91	-101	-117	-101	-117
Balance de recursos	-229	-903	-896	-851	-647
El Salvador					
Exportaciones fob	460	520	657	520 ^b	657 ^b
Importaciones cif	-561	-640	-714	-619	-672
Otros servicios no financieros (netos)	-33	-37	-35	-37	-35
Balance de recursos	-134	-157	-92	-136	-50
Guatemala					
Exportaciones fob	585	603	671	603 ^b	671 ^b
Importaciones cif	-675	-764	-849	-739	-810
Otros servicios no financieros (netos)	4	5	5	5	5
Balance de recursos	-86	-156	-173	-131	-134
Haití					
Exportaciones fob	69	88	95	88 ^b	95 ^b
Importaciones cif	-118	-134	-154	-134	-154
Otros servicios no financieros (netos)	1	1	1	1	1
Balance de recursos	-48	-45	-58	-45	-58
Honduras					
Exportaciones fob	275	197	217	-	-
Importaciones cif	-409	-389	-400	-	-
Otros servicios no financieros (netos)	3	-7	-7	-	-
Balance de recursos	-131	-199	-191	-	-
México					
Exportaciones fob	3 580	4 563	5 377	4 758	5 902
Importaciones cif	-6 150	-7 127	-8 239	-7 090	-8 153
Otros servicios no financieros (netos)	1 145	1 230	1 510	1 230	1 510
Balance de recursos	-1 425	-1 334	-1 352	-1 102	-741
Nicaragua					
Exportaciones fob	400	442	508	442 ^b	508 ^b
Importaciones cif	-583	-709	-721	-665	-746
Otros servicios no financieros (netos)	-5	-9	-9	-9	-9
Balance de recursos	-188	-276	-222	-232	-247
Perú					
Exportaciones fob	1 573	1 682	2 010	1 698	2 067
Importaciones cif	-2 155	-2 424	-2 751	-2 389	-2 674
Otros servicios no financieros (netos)	-76	-86	-100	-86	-100
Balance de recursos	-658	-828	-641	-777	-707
República Dominicana					
Exportaciones fob	650	750	818	750 ^b	818 ^b
Importaciones cif	-764	-887	-1 040	-877	-1 015
Otros servicios no financieros (netos)	-25	-29	-38	-29	-38
Balance de recursos	-139	-166	-260	-156	-235
Uruguay					
Exportaciones fob	370	381	418	381 ^b	418 ^b
Importaciones cif	-479	-541	-619	-529	-593
Otros servicios no financieros (netos)	6	5	4	5	4
Balance de recursos	-103	-165	-197	-143	-171

^aLas importaciones no varían en casos I y II.

^bLas exportaciones no varían en casos I y II.



cosechas por factores atmosféricos en Norteamérica y la Unión Soviética, podrá conducir, al menos por algunos años, a un comercio mundial de granos de volumen y precios relativamente altos pero inestables. Por motivos importantes, serían recomendables los arreglos sobre productos en los que participaran exportadores e importadores de granos. A las razones tradicionales, se agrega que América Latina podría realizar una contribución importante en beneficio tanto de los países ricos como de los pobres, en caso de que se adoptara en el plano mundial una política de ayuda alimentaria combinada con precios razonables, bajo la forma de un plan en el que participaran tanto los países desarrollados como los exportadores de petróleo y aquéllos con déficit potencial de alimentos. Con una política de este tipo, América Latina podría obtener cierta seguridad de mercados estables a través de acuerdos por productos, y también ayuda técnica y financiera a la agricultura para cumplir determinadas metas de producción de granos y de alimentación mundial. En cuanto a la carne, particularmente la bovina, se encuentra en una situación potencial distinta a la de los granos, por tratarse de un producto considerado en muchos casos como relativamente de lujo, con elasticidad-ingreso y elasticidad-precio relativamente altas, y sujeto a posibles medidas restrictivas de la importación, como las recientemente adoptadas por la Comunidad Económica Europea (CEE). El proteccionismo, tanto en países de la CEE como en los Estados Unidos, es más probable en este caso, lo que podría afectar la capacidad de importar de países de América Latina y reducir sus importaciones provenientes de esas áreas.

En lo que toca a los productos alimenticios tropicales (café, cacao y bananas) no hay factores nuevos de importancia similar a los que afectan a los bienes vinculados con la energía o a los productos alimenticios de zona templada. Por lo tanto, es probable que los elementos más tradicionales de la oferta tengan una gravitación determinante en las perspectivas para los próximos años. La acción coordinada de los productores para evitar el deterioro del poder adquisitivo de los precios parece particularmente oportuna en este caso. Suponiendo que la elasticidad-precio de la demanda no sea muy alta, la acción defensiva de los productores sobre los precios podría asegurarles un ingreso real más estable y satisfactorio. Estas acciones, realizadas dentro de márgenes razonables de precios que defiendan los ingresos de exportación, no deberían despertar demasiada resistencia en los países consumidores desarrollados, y podrían tener efectos significativos en los ingresos de los países exportadores en desarrollo.

El precio del azúcar posiblemente tienda a bajar en alguna proporción, con más rapidez que el de los granos; a mediano plazo, sin embargo, por ser el azúcar un producto alimenticio importante, le son aplicables algunas de las consideraciones formuladas anteriormente respecto a los cereales.

b) Las exportaciones de manufacturas, que han experimentado en los últimos años un crecimiento muy importante en muchos países de Amé-

rica Latina, y que han sido uno de los factores fundamentales en el rápido ritmo de crecimiento de las exportaciones totales, muy probablemente serán afectadas por la situación mundial más difícil de los próximos años. En la medida en que se reduzca, el ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas tendrá efectos no sólo en el balance de pagos sino también, significativamente para determinados sectores industriales, en la producción y el empleo. Aquí cabe distinguir entre dos casos que pueden tener un comportamiento muy distinto: el de las exportaciones fuera de la región y el de las ventas intrazonales. Para las exportaciones extrazonales, el estancamiento del crecimiento de las economías desarrolladas y las dificultades de balance de pagos de los países industrializados, tendrán probablemente un efecto muy importante. No sólo disminuirá la demanda en los países industrializados, sino que al mismo tiempo aumentará la competencia entre ellos y se hará más difícil mantener un ritmo fuerte de crecimiento de exportación para los países como los de América Latina, que sólo recientemente han penetrado en el mercado internacional. Además, como se ha visto recientemente en países de la CEE y en los Estados Unidos, de no aplicar estos países políticas especialmente visionarias, podrían tomar medidas defensivas en perjuicio del ritmo de crecimiento de sus importaciones de manufacturas latinoamericanas. La presión de los sindicatos en defensa de la ocupación, sobre todo en industrias tradicionales, y la defensa del balance de pagos, pueden desempeñar en esto un papel de importancia.

Frente a una disminución del ritmo de crecimiento interno de algunos sectores, o aun de un estancamiento de los mismos, las leyes y regulaciones de comercio de los países desarrollados --por ejemplo, de los Estados Unidos-- tal vez permitan la aplicación de restricciones a la importación en bienes como calzado, productos textiles y vestuario, cuando los incrementos de la importación puedan considerarse realizados a expensas de los productores internos.

Por supuesto, hay voces que se oponen con sensatez a la adopción de medidas defensivas por parte de un país o región, porque eso puede provocar reacciones similares de otros países y producir una tendencia acumulativa a la contracción económica. Pero recientemente ha habido casos en que, por presiones de algún sector, se han hecho prevalecer consideraciones particulares sobre las de interés general.⁸ En las proyecciones contenidas en este trabajo se ha supuesto, en la hipótesis más desfavorable, una disminución moderadamente importante en el ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas, en el supuesto de que los países latinoamericanos harán un gran esfuerzo por sostener el incre-

⁸ También las industrias de ensamblaje establecidas recientemente en países latinoamericanos, para realizar parte del proceso productivo de industrias correspondientes a países industrializados, pueden sufrir el efecto de las dificultades internacionales.

mento de estas exportaciones, a pesar de la situación internacional desfavorable, y suponiendo también que encontrarán comprensión en los países desarrollados. Las exportaciones de manufacturas continuarían siendo un factor dinámico muy importante del crecimiento de las exportaciones totales, a menos que la situación internacional derivara hacia una contracción de proporciones aún mayores que las previstas actualmente. De todas maneras, el ritmo de crecimiento de las exportaciones extrazonales totales resultaría significativamente afectado con esa reducción.

Un aspecto que guarda alguna relación con las exportaciones es el caso de los braceros que trabajan en los Estados Unidos y cuyas remesas tienen cierta significación en el balance de pagos de algunos países latinoamericanos. Es posible que estos braceros, y por consiguiente sus remesas, sufran con particular fuerza el efecto de la reducción del empleo en los Estados Unidos.

Las exportaciones intrazonales de manufacturas están menos directamente relacionadas con el mercado internacional y las economías desarrolladas, y además pueden obtener beneficios de los procesos de integración que están en marcha. Por lo tanto, es posible que mantengan un ritmo de crecimiento más parecido al que han registrado en los últimos años; pueden desempeñar un papel estabilizador, en particular contribuyendo a mantener el dinamismo del comercio exterior —en virtud de las decisiones de los propios países latinoamericanos más que de las exportaciones extrazonales— sobre todo si los países latinoamericanos intensifican deliberadamente la cooperación y el comercio intrarregionales, tanto a través de los procesos de integración en marcha como de medidas adicionales o paralelas.

El incremento del comercio intrazonal en los últimos años no estuvo tanto ligado al aumento del ingreso, como a la apertura recíproca de las economías y a los avances en los procesos de integración; así, la disminución del ritmo de crecimiento del ingreso que pudiera tener lugar en los próximos años no tendría por qué afectarlo en forma proporcional si esta política de apertura y de integración se intensificara. En el caso particular de los bienes de capital, es posible que los empresarios adopten una actitud más cauta respecto a la inversión, teniendo en cuenta que las perspectivas para 1975 y 1976 son inciertas; esto puede afectar en especial al comercio tanto intrazonal como extrazonal de estos bienes, a menos que se aplique una política vigorosa de apoyo a proyectos de inversión que además de dar impulso a la integración y al desarrollo de los países sirva también para mantener en un buen nivel las actividades regionales productoras de bienes de capital. Las posibles dificultades en el comercio internacional y las perspectivas de una contracción económica más prolongada en los países desarrollados, pueden fomentar la integración, puesto que ésta y el comercio intrazonal ayudarían a enfrentar en mejores condiciones los próximos años. Algunos países de América Latina que no están adheridos a

ningún esquema de integración, como la República Dominicana y Haití, no se beneficiarían en la misma medida de este comercio intrazonal y por lo tanto estarían más expuestos a las fluctuaciones del mercado internacional; sería importante, por lo tanto, tratar de incorporarlos a algunos de los esquemas de integración en vigor.

c) Un aspecto importante es el de las nuevas exportaciones. En los últimos años muchos países de América Latina han realizado experiencias exitosas en nuevas exportaciones, tanto de bienes manufacturados como de otros agropecuarios o minerales que a pesar de su carácter intrínsecamente tradicional han representado rubros nuevos para algunos países. En el Brasil los ingresos provenientes de las exportaciones de soja y azúcar ya superan a los producidos por el café, y las mayores exportaciones de granos alimenticios compensan los menores ingresos por concepto de productos tropicales. En los países centroamericanos, en cambio, cuyos productos tradicionales (café, bananas, algodón, carne) tal vez tiendan a crecer a un ritmo menor o aún a estancarse, las nuevas exportaciones al resto del mundo quizá tengan posibilidades más limitadas, salvo que se efectúen algunos arreglos con otros países de América Latina que brinden nuevas oportunidades de expansión; el avance de la cooperación entre los países centroamericanos, los del Caribe (tanto los de habla inglesa como los no adheridos a un esquema alguno de integración) y países vecinos afiliados a la ALALC, como México, Colombia y Venezuela, puede tener en este caso particular significación.

La capacidad de realizar nuevas exportaciones es un importante aspecto de la capacidad de reacción de los países para enfrentar exitosamente posibles dificultades.

d) Otro rubro que puede tener un comportamiento diferente al de las demás exportaciones es el turismo. En México, sus precios, más bajos que los europeos, pueden mantener el ritmo de crecimiento del turismo, y aún incrementarlo, si éste logra sustituir parcialmente otras opciones de turismo más caras, en una época de dificultades económicas. Algunos países centroamericanos y del Caribe podrían también aprovechar estas posibilidades, si realizan una política apropiada.

e) Hasta aquí se han examinado factores concernientes a las exportaciones. Ahora se analizarán algunos de los principales factores relativos a los precios y las cantidades de las importaciones, analizando en primer lugar el aumento de los precios del petróleo y de los fertilizantes relacionados con ellos. Con respecto al petróleo, los dos países que han sufrido el efecto desfavorable mayor o tienen menos perspectivas de superarlo son Uruguay y Chile. Brasil incluye también una alta proporción de petróleo en sus importaciones, pero por los descubrimientos que acaban de realizarse parecería que en algunos años estas importaciones pueden disminuir significativamente. Aunque esta disminución fuese posterior a los años 1975 y 1976 aquí analizados, las perspectivas de superar en parte o todo el

problema en años posteriores pueden hacer cambiar también la situación en estos años inmediatos.

En Haití y Barbados la importación de petróleo constituye una proporción menor de sus importaciones totales pero aún así es bastante significativa y por lo tanto el efecto del aumento de los precios de este producto tiene en ellos repercusiones de importancia. En menor medida esto mismo ocurre en Centroamérica, pero como esta subregión ha convenido recientemente con Venezuela que adquirirá petróleo pagadero en parte con fondos que se depositarán en cada uno de los países centroamericanos, se puede decir que ha superado en alguna medida el problema. De todas maneras, las necesidades de importación de petróleo y fertilizantes probablemente serán cada vez mayores en Centroamérica en los próximos años. Para todos estos países de menor tamaño, y sobre todo para los que tienen bajo nivel de desarrollo y severos problemas, la cooperación de los países productores de petróleo de América Latina, particularmente de Venezuela, será fundamental para enfrentar los próximos años.

México y Perú realizan importaciones significativas de petróleo, pero esta situación está cambiando rápidamente. México importará poco petróleo en 1975 y 1976 y aun podrá exportar algo. Perú ha comenzado a exportar en escala moderada, e incrementará esas exportaciones, de modo que hacia 1976 podrá compensar aproximadamente la mitad de sus importaciones actuales; a partir de 1977 realizaría exportaciones en gran escala que se elevarían con rapidez. En Argentina, que según se ha dicho no tendría en los próximos años problemas serios de balance comercial, las importaciones de petróleo son significativas pero no demasiado grandes, y probablemente tenderán a disminuir en los próximos años.

En cuanto a los fertilizantes, su mayor peso en las importaciones totales ha correspondido recientemente a Centroamérica y Brasil.

Colombia, según las proyecciones, no tendría problemas de balance de pagos tan serios como algunos otros países en los próximos años. Su producción de petróleo ha estado reduciéndose y el consumo aumentando, de modo que en 1975 probablemente comenzarían a aparecer necesidades de importación. Parece haber probabilidades de nuevos descubrimientos que limitarían la magnitud del problema, pero probablemente en 1976 deba importarse este producto.

Ante el problema del petróleo no sólo es importante la dependencia de las importaciones sino también, y muy fundamentalmente, la capacidad para hacer frente a los mayores pagos, y las consecuencias que sobre la actividad económica y el desarrollo tendría una posible reducción de las importaciones y del uso interno.

Parece poco probable que los precios del petróleo se reduzcan en forma sustancial en los próximos años; aunque puedan no seguir totalmente el ritmo de crecimiento de los precios internacionales, parece probable que mantengan, al menos por algún tiempo, un nivel relativamente alto en términos reales.

El aumento de precio de las manufacturas importadas tendrá un efecto muy importante en el balance comercial de los países latinoamericanos en los próximos años. Estas manufacturas, que provienen en proporción sumamente alta de países desarrollados, absorben en todos y cada uno de los países considerados aproximadamente 50 a 70% de las importaciones totales; hasta los países más desarrollados de la región, como Argentina, Brasil y México, dependen mucho de las importaciones de manufacturas.

Los precios de estos bienes subirán en los próximos años debido al proceso de inflación mundial. En realidad será este el grupo de bienes cuyos precios probablemente aumentarán en proporción mayor con respecto a los otros considerados en este trabajo, por lo que tendrán efectos desfavorables de importancia para América Latina en la relación de precios del intercambio, al menos en 1975 y 1976. No parece haber perspectivas de que esos efectos pierdan significación en los próximos años.

El otro aspecto importante relativo a las importaciones es el ritmo de crecimiento de su volumen. Muchos países de América Latina han acompañado el alto ritmo de crecimiento de las exportaciones de los últimos años con un ritmo correspondientemente alto de crecimiento de las importaciones. La elasticidad de crecimiento de las importaciones con respecto al producto es mayor que la unidad en todos los países que experimentarán problemas serios de balance comercial. En algunos de ellos esta elasticidad alcanza valores cercanos a dos: Argentina, Barbados, Brasil, Chile y Uruguay. Estas altas tasas de crecimiento de las importaciones en parte reflejan un proceso de mayor apertura de la economía, y han podido sostenerse en períodos de crecimiento relativamente rápido de las exportaciones; distinta será la situación en los próximos años. La posibilidad de un reajuste de estos coeficientes ha sido prevista en la alternativa II de las proyecciones. El cambio de supuesto respecto a la elasticidad de las importaciones tiene un efecto bastante importante en el comportamiento de éstas y por lo tanto en el balance comercial. Una proporción importante de las importaciones está constituida por bienes intermedios y de capital; los segundos pueden comprimirse por algún tiempo demorando la renovación de equipos, pero de todas maneras esa compresión tendrá efectos desfavorables en el crecimiento o el ritmo de actividad económica. Lo mismo ocurre con los bienes intermedios.

En cambio, no sólo no tendría efectos desfavorables, sino que sería altamente positivo, disminuir el ritmo de crecimiento de las importaciones desde fuera de la región, a través de una política de sustitución de importaciones concertada en el ámbito latinoamericano, en que las compras provenientes del exterior se redujeran junto con aumentar el comercio intrazonal, y montar así cooperativamente una industria de bienes intermedios y de capital para todo el mercado latinoamericano y, por lo tanto, en condiciones adecuadas de escalas productivas, costos y calidades. Esto significa que una política de industrialización con algún

grado de concertación entre los países latinoamericanos puede contribuir en forma muy importante a enfrentar las dificultades del sector externo, manteniendo un satisfactorio crecimiento de los países de la región a pesar de las dificultades del mercado internacional.

El monto de la deuda externa acumulada, la magnitud relativa de los servicios de la misma con respecto a las exportaciones y el acceso a los mercados financieros mundiales son elementos sumamente importantes en la definición de la capacidad de los países latinoamericanos para hacer frente a posibles problemas de balance comercial. La situación actual de endeudamiento externo varía mucho de un país a otro. Varía también la posibilidad de acceso a los mercados financieros internacionales, que los países de mayor tamaño, sobre todo Brasil y en cierta medida México, han ido logrando en los últimos años, y que es diferente para la mayoría de los demás países.

Los países más severamente afectados por los acontecimientos internacionales recientes, en virtud de su desarrollo relativo menor, tienen posibilidades de acceso a los fondos provistos a través de mecanismos internacionales. Hay consenso entre los países desarrollados en prestar ayuda a estos países más necesitados, que en América Latina son pocos, de modo que ellos cuentan en este aspecto con condiciones relativamente más favorables que los restantes. Pero si bien el acceso a fondos de ayuda internacional les es más fácil, también son más críticos los problemas que deben afrontar, pues está en juego en estos casos la propia supervivencia de sectores importantes de la población.

A modo de comentarios finales se pueden señalar aquí algunos aspectos importantes:

a) Además de examinar cada uno de los aspectos por separado (evolución probable de los precios de los principales bienes primarios de exportación, incidencia del aumento de los precios del petróleo y de los de las manufacturas importadas, etc.), no puede dejar de tenerse en cuenta la visión de conjunto de cada país. De una parte, algunos elementos desfavorables pueden verse compensados por otros de signo inverso; de otra, la capacidad de reacción de los países no es homogénea.

b) La evaluación correcta de los problemas de balance comercial que enfrenten los países en los próximos años y el enfoque de las posibles soluciones pueden ser muy distintos si se les supone una duración de uno a dos años que si se les atribuye carácter más permanente. En este trabajo sólo se han elaborado proyecciones para 1975 y 1976. Sin embargo, es evidente que de suponerse que las dificultades serán sólo coyunturales, se puede recurrir a determinadas soluciones --como el propio incremento del endeudamiento externo-- en medida mayor y con menos riesgos de crear otros problemas que en caso de suponerse una persistencia de las dificultades por un tiempo mayor.

c) El aumento de precios en los países desarrollados, que presumiblemente alcanzará niveles bastante altos en los próximos años en compara-

ción con períodos históricos de los últimos decenios, introduce un elemento de inflación importada en la economía latinoamericana que sólo ha estado presente en los últimos años. Esto asigna un significado diferente a las metas nacionales de estabilización, pues parecería poco realista adoptar metas nacionales demasiado estrictas ante una situación inflacionaria mundial.

d) Es necesario considerar el efecto que tendría una posible disminución de la tasa de crecimiento del producto interno bruto derivada de las dificultades de balance comercial, en los aspectos sociales y políticos internos. Las presiones sociales internas y la solución de los conflictos, así como los aspectos distributivos del ingreso, se presentan bajo una luz diferente si la tasa de crecimiento del producto es alta o si está seriamente limitada por estas dificultades de balance comercial.

En síntesis, parecería que los países que enfrentarán dificultades más serias de balance comercial en los próximos años, tanto por el monto del déficit potencial comparado con las exportaciones como por la capacidad de reacción y las perspectivas de más largo plazo, son Barbados, Costa Rica, Chile, Haití, Honduras, Nicaragua y Uruguay. En el Perú los problemas por cierto no dejan de tener seriedad, pero este país tiene algunas perspectivas a pocos años plazo en materia de exportación de petróleo, y ha habido en él una materialización parcial pero significativa de exportaciones de este producto, lo que coloca bajo una luz diferente los problemas que el país puede enfrentar en lo inmediato. En cuanto a Brasil y México, las perspectivas no dejan de causar preocupación, pero la capacidad de reacción de estos países es mayor que la de los anteriores, y en el segundo de ellos las perspectivas de que se modifique la situación en materia de petróleo introducen también un elemento favorable de gran significación. Finalmente, en Colombia la situación es de cuidado, pero aparentemente manejable, a menos que la evolución que realmente ocurra sea más desfavorable que la prevista aquí.

II. El comercio exterior

A. EL MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS BASICOS

1. El período 1971-1974: caída y recuperación

Los primeros cuatro años del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo presentan un panorama de agudos contrastes en el campo del comercio internacional de productos básicos. Se inician con una tendencia a la contracción y con bajas de precios en los mercados de un buen número de productos importantes en las exportaciones de países latinoamericanos, situación que persiste en algunos de ellos hasta mediados de 1972. La contracción que experimentó el valor total de las exportaciones en diez países de la región durante 1971, o su crecimiento a una tasa inferior al 6% en otros seis países, estuvo determinada en buena medida por la desfavorable evolución de los precios de exportación en dicho año. La reanudación del crecimiento económico en los países industrializados trajo la reactivación de los mercados de productos, de manera que en el curso de 1972 algunos de ellos comenzaron a recuperarse de las pérdidas que habían registrado el año anterior. Dentro de la diversidad de situaciones que presentaban los mercados de los diferentes productos fue evidente, sin embargo, que hacia fines de 1972 se había superado la fase declinante del mercado de un buen número de ellos, pudiendo considerarse que la baja de precios de 1971 fue la de menor incidencia en las exportaciones latinoamericanas de los últimos dos decenios.

La fase ascendente de los mercados de productos adquirió mayor dinamismo desde los primeros meses de 1973, impulsada no ya solamente por las mermas que comenzaron a advertirse en las disponibilidades de algunos de ellos para la exportación, sino además por factores de índole más general, como la nueva devaluación oficial del dólar, la acentuación de la inestabilidad monetaria y, como consecuencia de ésta, la proliferación de operaciones especulativas con algunos productos, y de las compras para acumular existencias. Por otra parte, la intensificación de las presiones inflacionarias en las economías industrializadas y la persistente depreciación del dólar con respecto a las monedas de otros países, plantearon a las naciones exportadoras en desarrollo la necesidad de considerar medidas que compensaran la pérdida del poder de compra del dólar. Los primeros en alcanzar parcialmente este objetivo fueron los países en desarrollo exportadores de petróleo, los cuales lograron negociar con las compañías productoras un método de ajuste periódico de los precios de referencia del petróleo exportado, basado en los cambios que experimentara la cotización del dólar frente a las monedas de los principales países industrializados. Sin embargo, los exportadores de otros productos (por ejemplo, de café) no pudieron hacerlo, pese a que las cotizaciones de dicho producto

en dólares corrientes habían declinado por debajo de los niveles de 1970, y a ello debía agregarse el efecto de las devaluaciones realizadas en 1971 y comienzos de 1973. Entretanto, algunos de los productos que exportan principalmente los países desarrollados (en especial los cereales) habían registrado importantes aumentos de precios, mientras que otros —originarios de países en desarrollo— exhibían serias limitaciones de la oferta. Fue una combinación de factores (como el alto nivel de la demanda de ciertos productos, las limitaciones de suministros para la exportación de otros y la inestabilidad monetaria) la que determinó en gran parte el auge que caracterizó los mercados de buen número de productos básicos desde comienzos de 1973 y que desembocó en el curso de dicho año y los primeros meses de 1974 en el período de alzas de precios del mayor número de productos y en ciertos casos en el más alto nivel en términos monetarios desde el registrado en 1950-1951 al iniciarse la guerra de Corea (véanse los gráficos 1 a 4).

En los meses finales de 1973 el panorama general de los mercados internacionales de productos se vio perturbado por un nuevo elemento, la llamada "crisis del petróleo", que significó la aplicación de restricciones por un breve tiempo y por razones eminentemente políticas a los suministros destinados a ciertos países desarrollados, pero que fundamentalmente consistió en la decisión de los países productores agrupados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de elevar considerablemente los precios de referencia de ese producto. Estos precios de referencia sirven de base para determinar la tributación, las regalías y la participación de los gobiernos en los rendimientos de las compañías petroleras, y por lo tanto influyen en el nivel de los precios de los productos petrolíferos en los países importadores. El alza de los precios del petróleo, por otra parte, tendía a corregir una evolución desfavorable de los mismos, que había persistido desde 1958 hasta 1971, con sólo pequeños cambios en este año y en 1972. Sin embargo, la magnitud de los aumentos de precios fijados por los países exportadores en los últimos dos meses de 1973 complicó la situación de los mercados de otros productos, que se vieron afectados por aumentos de los costos de energía, transporte y otros insumos.

De hecho, en los casos de cotizaciones cif para algunos productos, una parte del incremento reflejó alzas de los fletes marítimos. Pero la decisión de los países exportadores de petróleo sirvió también para alentar a otros países en desarrollo exportadores de otros productos básicos a considerar la posibilidad de emprender una acción concertada que les permitiera tener cierta influencia en los precios de exportación de algunos productos que no habían obtenido mejoramiento apreciable en la fase de auge general. Esta situación afectaba particularmente a los exportadores de bauxita, bananos y mineral de hierro, y en cierta medida, también a los exportadores de café. Más adelante se examinan los resultados de esas iniciativas.

Gráfico 1

PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS
(Centavos de dólar por libra)

Escala semilogarítmica

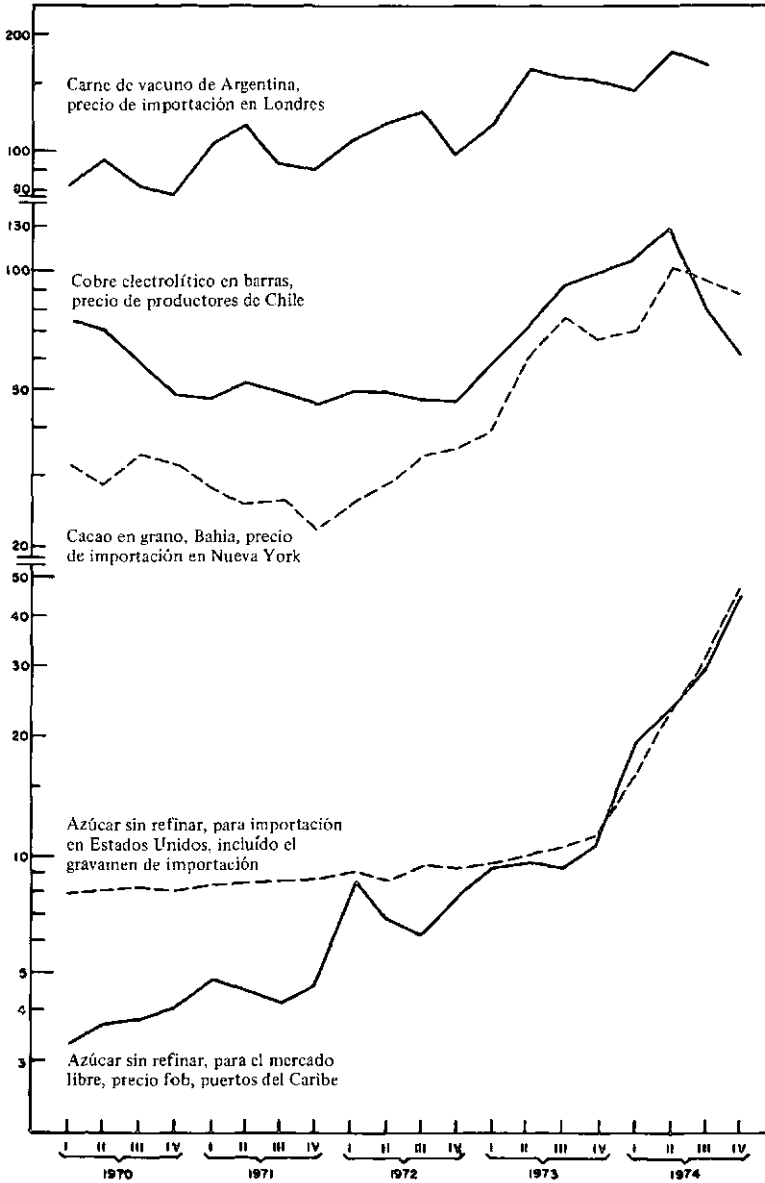


Gráfico 2

PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS
(Centavos de dólar por libra)

Escala semilogarítmica

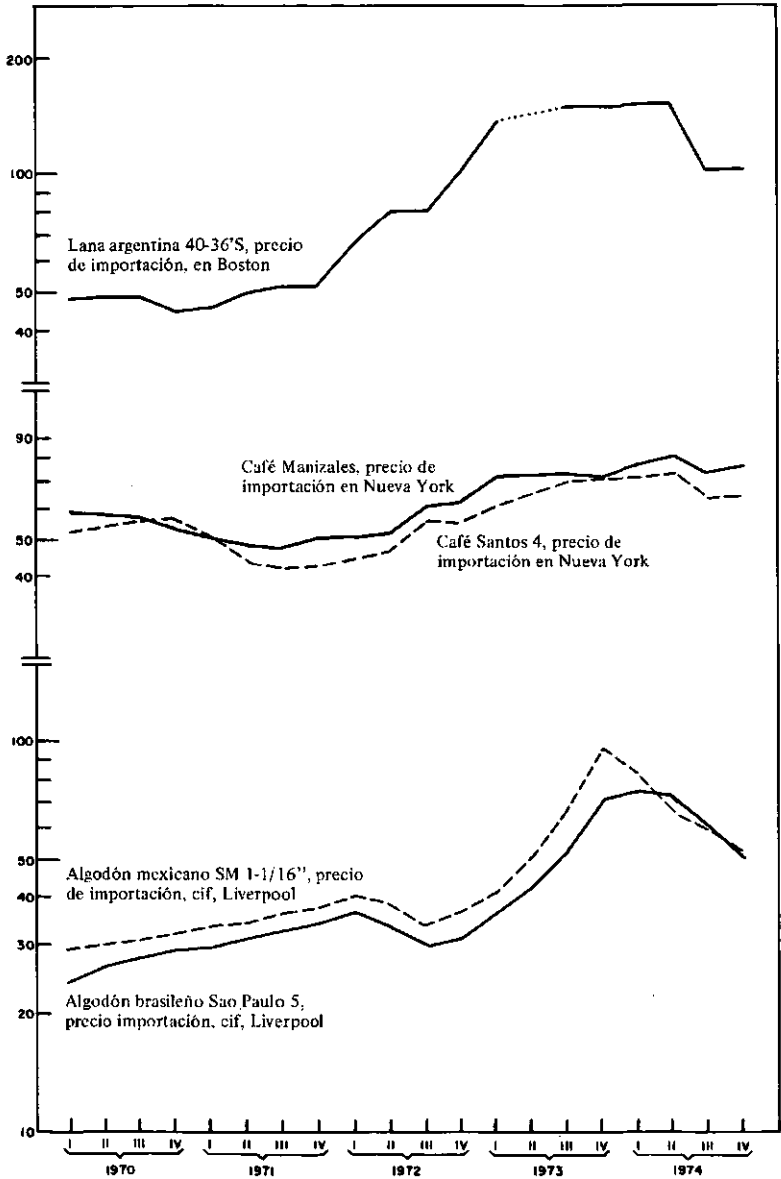


Gráfico 3

PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS
(Dólares por tonelada métrica)

Escala semilogarítmica

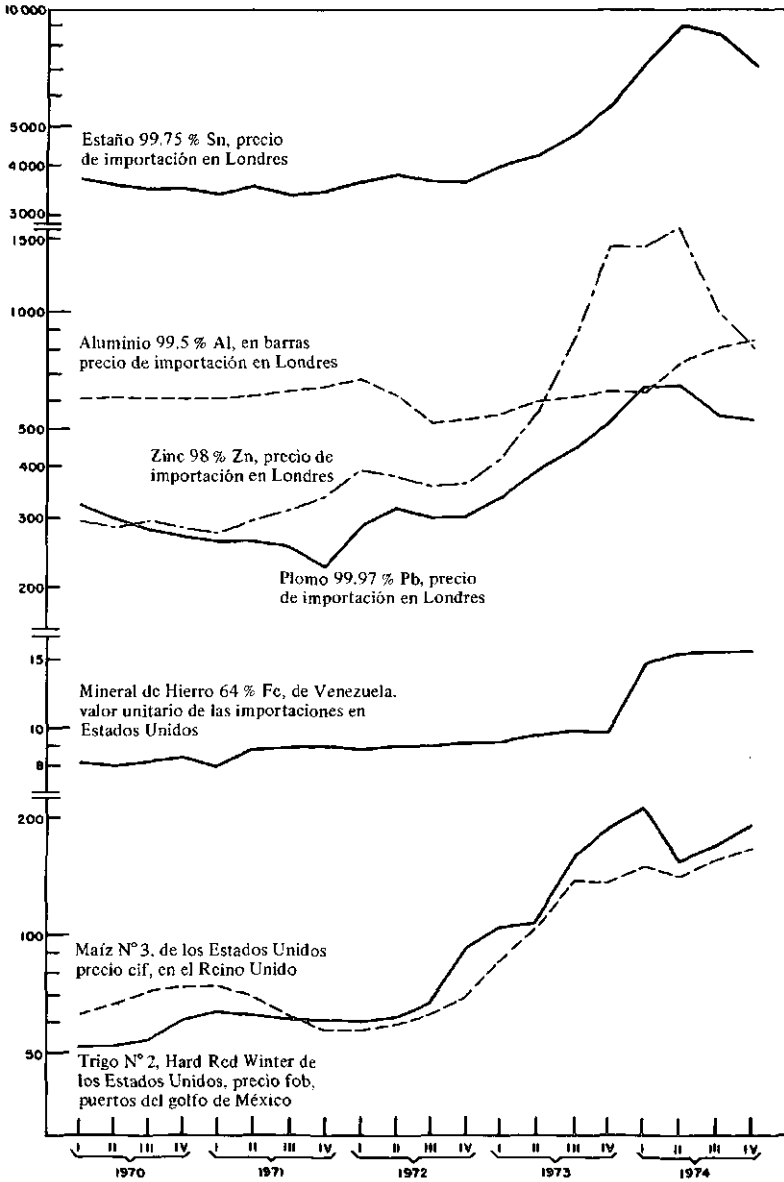
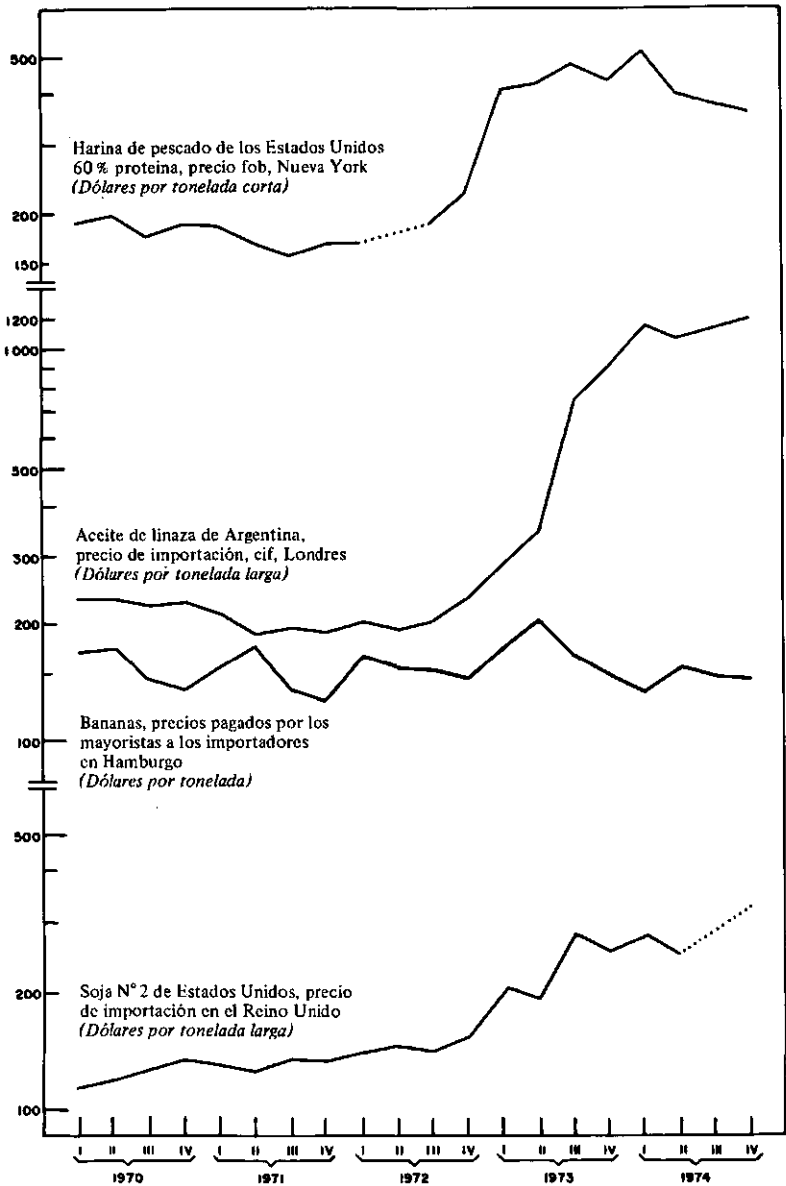


Gráfico 4

PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS

Escala semilogarítmica



Por ahora importa señalar que la bonanza de los mercados de algunos productos continuó durante el primer semestre de 1974 y aún durante el tercer trimestre de ese mismo año, si bien en ciertos casos el nivel de las cotizaciones había declinado ya con respecto a los meses anteriores, aunque el promedio continuaba siendo superior al del año precedente. Para apreciar correctamente la significación de las alzas para los países exportadores es necesario examinar la evolución de los precios de cada producto en particular, pero es útil también la apreciación de conjunto que suministra un índice que incluye los productos más importantes de las exportaciones latinoamericanas, con exclusión del petróleo.⁹ (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6
AMERICA LATINA: INDICES DE COTIZACIONES DE SUS
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION

(Base: 1970 = 100, en dólares corrientes)

	1971	1972	1973	1974	1973 4º trim.	Trimestres de 1974			
						1º	2º	3º	4º
I. Alimentos y bebidas	100	121	162	292	172	224	255	294	420
Zona tropical	97	122	156	313	164	227	266	315	443
Zona templada	110	116	182	221	202	215	217	222	268
II. Materias primas agrícolas	106	123	222	242	267	282	251	222	214
III. Metales	90	92	131	175	161	185	210	161	143
IV. Índice total	98	113	162	253	182	221	242	248	308

Fuente: Datos elaborados por la CEPAL sobre la base de cotizaciones publicadas en el *Monthly Bulletin of Statistics* de las Naciones Unidas y otras publicaciones similares.

En dólares corrientes, las cotizaciones internacionales de productos latinoamericanos han alcanzado sin duda niveles bastante elevados en un período relativamente corto. Sin embargo, la significación de estas alzas es menor si se toman en consideración otros factores. Ya se mencionó uno de ellos: en todos los casos en que las cotizaciones tienen base cif país importador, una parte del aumento de los precios refleja el aumento de los costos de transporte. Pero el principal elemento que debe tomarse en consideración es el poder de compra de la moneda que sirve de base a las cotizaciones. En 1970-1974, el poder de compra del dólar disminuyó por efectos del proceso inflacionario en los Estados Unidos y en todos los demás países desarrollados, así como por los cambios ocurridos en la

⁹ La evolución de los precios y de las condiciones de mercado, producto por producto, se incluirá posteriormente.

cotización del dólar en relación con otras monedas. Desde el punto de vista de la mayoría de los países latinoamericanos, un índice adecuado para medir el poder de compra del dólar podría ser el índice de valor unitario de las exportaciones totales de los Estados Unidos, o el que incluye solamente las exportaciones de productos manufacturados. En 1973-1974 el primero de esos índices registró alzas más fuertes que el segundo, por la importancia que tienen los cereales y otros alimentos agrícolas en las exportaciones de los Estados Unidos. A largo plazo, sin embargo, las diferencias entre los dos índices han sido relativamente pequeñas. El índice de valor unitario de las exportaciones totales tendría mayor significación para los países latinoamericanos que importan cereales y otros alimentos de la zona templada. Por último, el poder de compra del dólar en otros mercados puede medirse utilizando el índice de la devaluación del dólar con respecto a otras monedas. En el cuadro 7 se muestran las variaciones que registraron estos diferentes índices en el último tiempo.

Como se desprende de las cifras que aparecen en el cuadro 7, el poder de compra del dólar en el mercado de los Estados Unidos sufrió una

Cuadro 7
VARIACIONES DE ALGUNOS INDICES DEL PODER DE
COMPRA DEL DOLAR, 1970-1974
(1970 = 100)

	1971	1972	1973	1974	1973	Trimestres de 1974			
					4 ^o trim.	1 ^o	2 ^o	3 ^o	4 ^o
A. Índice del valor unitario de las exportaciones totales de los Estados Unidos	103	106	124	159	136	147	152	163	173
B. Índice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los Estados Unidos	102	104	113	137	120	127	132	138	148
C. Índice de la devaluación del dólar con respecto a las monedas de los países desarrollados	102	108	117	114	116	113	115	113	114

Fuentes:

A: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, enero de 1975.

B: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, mayo de 1975.

C: UNCTAD, *Monthly Commodity Price Bulletin*, varios números.

acentuada disminución en 1973 y los primeros meses de 1974, y su capacidad adquisitiva en otros mercados declinó como efecto de las devaluaciones registradas a fines de 1971 y comienzos de 1973. Sin embargo, aún descontando el efecto de la pérdida de capacidad adquisitiva del dólar en los últimos tres años, el nivel medio de las cotizaciones de los principales productos básicos en 1973-1974 supera holgadamente las cifras registradas en los años recientes. Ahora bien, la experiencia muestra que los períodos de alza de precios de los productos básicos son generalmente cortos y que a ellos siguen períodos más prolongados de declinación o de estabilidad a niveles deprimidos, mientras que los precios de los productos importados (particularmente las manufacturas) tienen una ininterrumpida tendencia ascendente, que se traduce en el conocido fenómeno del deterioro de la relación de precios del intercambio entre países en desarrollo (exportadores en su mayoría de bienes primarios) y países desarrollados (de los cuales provienen principalmente las manufacturas que importan los primeros). Conviene, por consiguiente, examinar la evolución de los precios de los productos básicos en un período más largo del que aquí se ha considerado.

2. La bonanza de 1973-1974 desde una perspectiva de largo plazo

La evolución de los precios de los productos básicos en términos reales (esto es, en moneda de poder adquisitivo constante) puede determinarse deflacionando los precios expresados en moneda corriente por un índice que mida las variaciones del nivel general de precios de un país o grupo de países. Para los productos exportados por los países latinoamericanos, tales índices pueden ser el del valor unitario de las exportaciones de manufacturas del conjunto de los países desarrollados, o bien el del valor unitario de las exportaciones totales de los Estados Unidos, que constituye el principal mercado de las exportaciones y el principal proveedor de las importaciones de la mayoría de los países de la región. Cualquier índice que se utilice envuelve cierta arbitrariedad, por lo cual debe considerarse que sirve fundamentalmente para indicar la dirección y la magnitud aproximada de los cambios ocurridos en el nivel general de precios. Es interesante anotar que los dos índices citados mantuvieron un estrecho paralelismo durante todo el período 1952-1974 (véase el cuadro 8). No obstante, para deflacionar los precios corrientes de los productos latinoamericanos se utilizó el índice de valor unitario de las exportaciones de los Estados Unidos.

Conviene observar la magnitud de las alzas que experimentaron estos dos índices a partir de 1970, y particularmente en 1973, y recordar que el primer aumento general de los precios de referencia del petróleo entró en vigencia en noviembre de 1973, y el segundo en enero de 1974 porque ello

Cuadro 8
INDICES DE PODER DE COMPRA DEL DOLAR, 1948-1974
(Base dólar, 1953-1955 =100)

	<i>A</i>	<i>B</i>
	<i>Indice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de once países desarrollados</i>	<i>Indice de valor unitario de las exportaciones totales de los Estados Unidos</i>
1948	...	98
1949	...	91
1950	...	89
1951	...	102
1952	104	101
1953	100	100
1954	99	99
1955	100	100
1956	104	104
1957	107	107
1958	105	106
1959	104	106
1960	107	107
1961	108	109
1962	108	108
1963	109	108
1964	110	109
1965	113	113
1966	114	116
1967	116	119
1968	116	120
1969	117	124
1970	127	131
1971	133	136
1972	145	140
1973	169	163
1974	203	209
1974 1º Trim.	182	193
2º Trim.	202	200
3º Trim.	207	213
4º Trim.	222	226

Fuentes:

A: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1962, 1965, 1969; *Monthly Bulletin of Statistics*, marzo 1975. Incluye los siguientes países: Bélgica-Luxemburgo, Canadá,

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION, EN DOLARES CONSTANTES DE 1953-1955
(Promedios quinquenales y otros)

Producto	1948- 1950	1951- 1955	1956- 1960	1961- 1965	1966- 1970	1971- 1974	1971	1972	1973	1974
Azúcar sin refinar ^a	4.83	3.93	3.44	3.96	2.03	7.05	3.31	5.19	5.80	14.21
Azúcar sin refinar ^b	6.32	6.09	5.86	6.31	6.17	8.17	6.28	6.48	6.31	14.11
Cacao en grano ^c	32.0	39.4	30.4	20.2	25.8	30.5	19.0	22.2	37.4	42.3
Café en grano ^d	39.8	60.2	44.8	35.7	34.6	35.8	32.9	36.4	41.0	32.6
Café en grano ^e	44.7	63.8	53.0	40.4	38.2	39.7	36.3	40.5	44.6	37.2
Bananos ^f	7.4	7.4	6.8	6.4	5.9	4.6	4.7	5.2	4.6	4.38
Maíz ^h	77.18 ⁱ	88.1	62.3	58.6	53.5	62.4	49.0	51.1	72.9	77.58
Trigo ^j	84.4	71.2	58.4	58.0	50.1	66.9	45.4	49.9	84.5	86.6
Algodón ^k	48.0	46.6	26.4	24.4	20.4	26.8	23.8	18.1	31.8	31.5
Lana ^l	117.08 ⁱ	93.0	74.0	71.0	42.0	63.0	37.0	59.0	89.0	60.0
Estaño ^m	2 313.0	2 321.0	2 007.0	2 685.0	2 811.0	3 048.0	2 574.0	2 689.0	2 961.0	3 919.0
Cobre ⁿ	543.0	725.0	640.0	761.0	1 114.0	911.2	795.0	765.0	1 094.0	986.0
Mineral de hierro ^o	...	12.7 ^{ap}	12.6	9.6	7.3	7.0	7.7	7.7	6.2	6.28

Fuente: Datos elaborados por la CEPAL sobre la base de cotizaciones publicadas en el *Monthly Bulletin of Statistics* de las Naciones Unidas y otras publicaciones similares.

^a Para el período de 1948 a 1960, las cotizaciones corresponden a precios del contrato mundial N° 4 de Nueva York, fas Cuba; a partir de 1961, precio "mundial", Consejo Internacional del Azúcar, cotizaciones diarias, fob y estibado puertos del Caribe (centavos de dólar la libra).

^b Para el período de 1948 a 1960, las cotizaciones corresponden a precios de importación cif Nueva York, azúcar sin refinar, centrífuga 96°, en bolsas; a partir de 1961, precio interno en Estados Unidos, incluyendo gravamen de importación en Nueva York; azúcar sin refinar, centrífuga 96° (centavos de dólar la libra).

^c Estados Unidos, precio interno de importación, ex bodega Nueva York, precio para entrega inmediata, cacao de Bahía (centavos de dólar la libra).

^d Estados Unidos, precio interno de importación, ex muelle Nueva York, precio para entrega inmediata, a granel, Santos N° 4, del Brasil (centavos de dólar la libra).

^e Estados Unidos, precio interno de importación, ex muelle Nueva York, precio inmediato, a granel, Manizales colombiano (centavos de dólar la libra).

^f De 1948 a noviembre de 1961, bananos de Centroamérica, importador a distribuidor, fob puerto de entrada en partidas de 100 libras. A partir de diciembre de 1961, racimos verdes de primera clase procedentes de Centroamérica y Ecuador, importador a distribuidor o elaborador, fob puerto de entrada; hasta 1962 en partidas de 100 libras; a partir de 1963 cajas de 40 libras (centavos de dólar la libra).

^g Promedio de menos de 12 meses.

^h Hasta 1969, amarillo, La Plata, fardos, cif. Liverpool y Londres; de 1970 en adelante, cif Rotterdam, para entrega de 30 a 60 días (dólares de tonelada métrica).

ⁱ Corresponde al año 1950 solamente.

^j Trigo N° 2, Hard Red Winter de los Estados Unidos, para exportación, precios fob puertos del Golfo de México (dólares la tonelada).

^k Reino Unido, precio interno de importación, cif. Liverpool; brasileño de São Paulo, tipo 5 (centavos de dólar la libra).

^l Estados Unidos, precio de importación, en bodega, en Boston; base lana limpia, Buenos Aires 5/6's (40/36's) (centavos de dólar la libra).

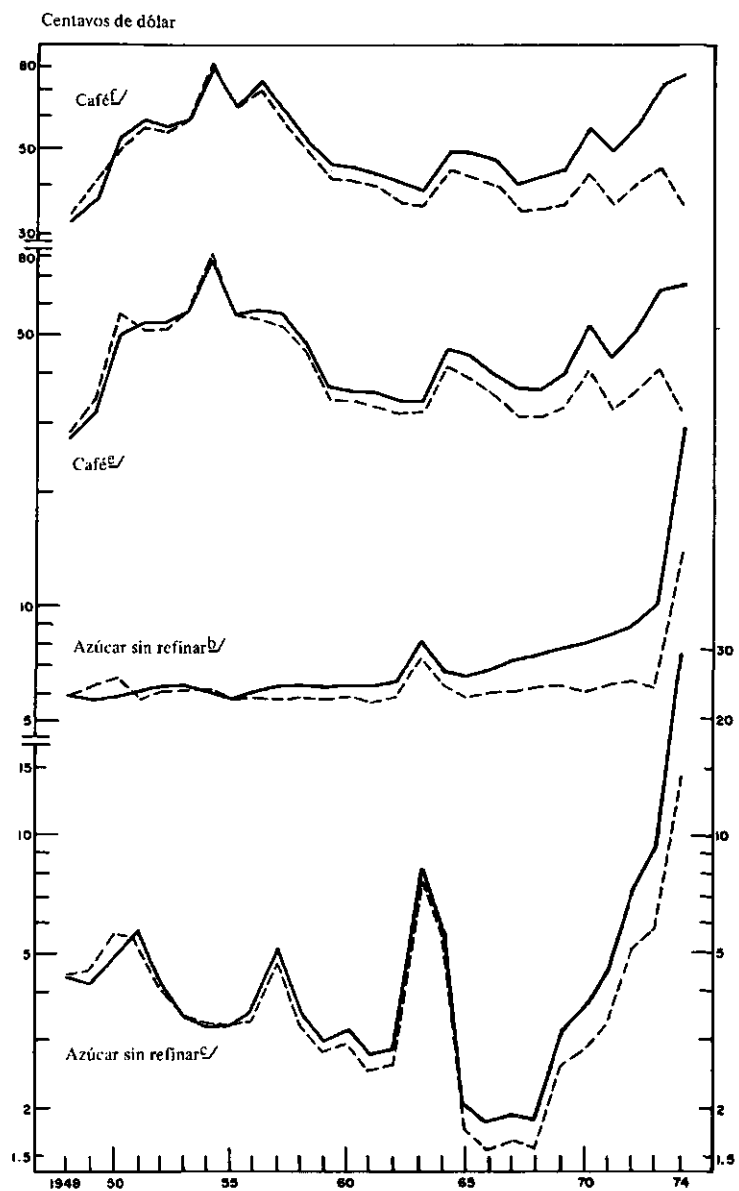
^m Reino Unido, cotizaciones de la Bolsa de Metales de Londres de estaño, estándar, pureza mínima 99.75% (dólares la tonelada métrica).

ⁿ Reino Unido, cotizaciones de la Bolsa de Metales de Londres, cobre electrolítico, precio interno (dólares la tonelada métrica).

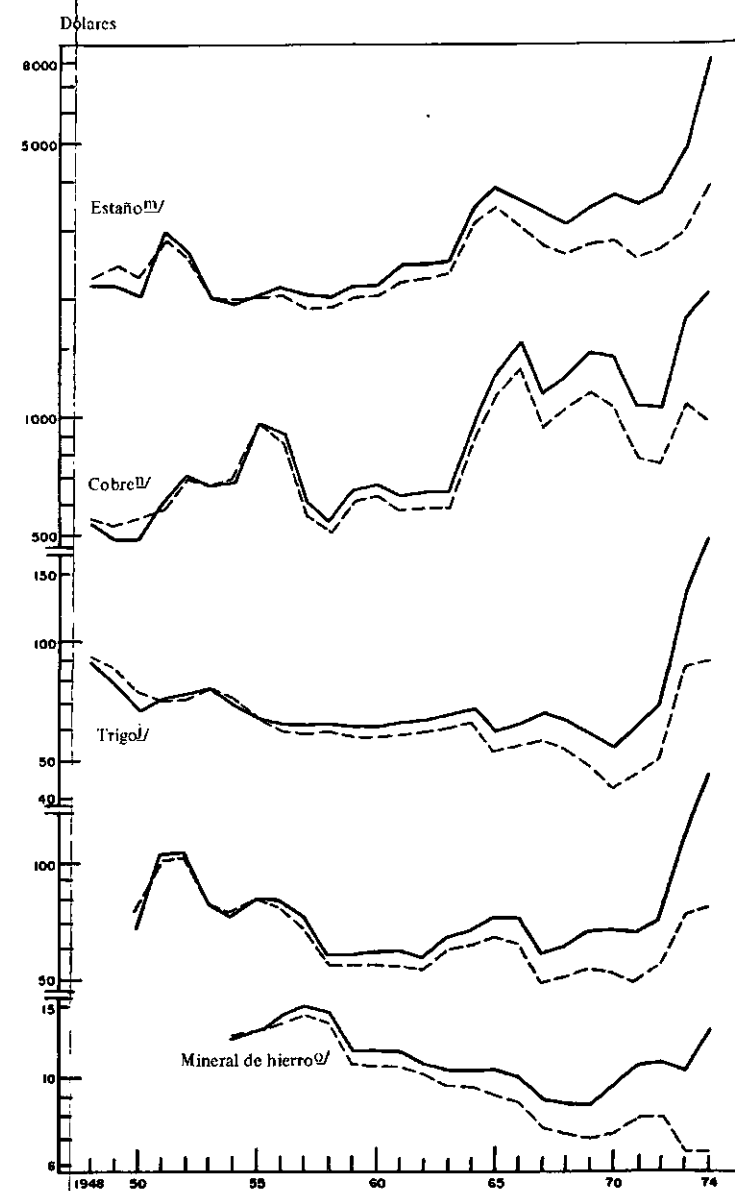
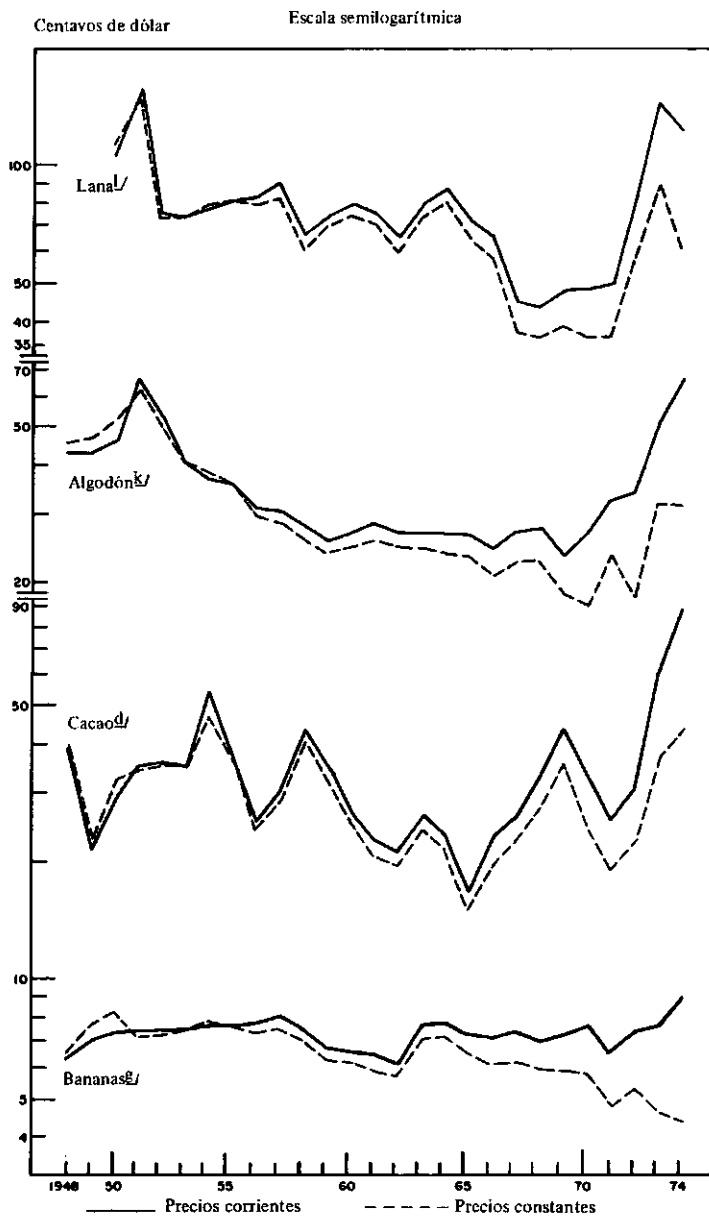
^o Suecia, precio interno de importación cif Rotterdam; Kiruna D, 60% (dólares la tonelada métrica).

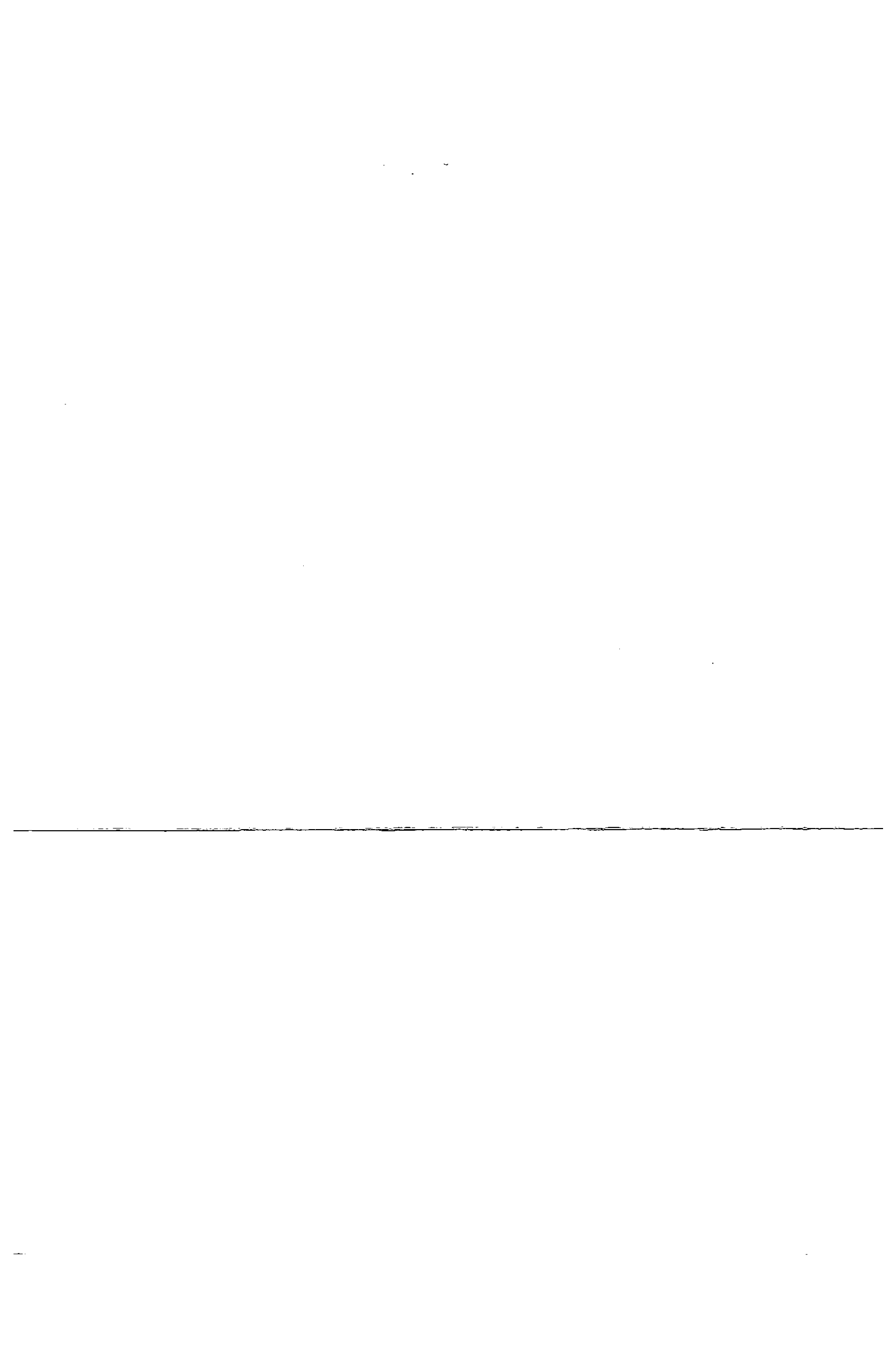
^p Promedio 1954-1955.

Gráfico 5
 AMERICA LATINA: PRECIOS EN DOLARES CORRIENTES Y EN DOLARES CONSTANTES
 DE 1953-1955 DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION



Nota: Véase las notas en el cuadro 4





permite establecer que esos aumentos solamente contribuyeron en 1974 a intensificar un proceso inflacionario que ya había adquirido un alto ritmo en las economías de los países desarrollados.

Por otra parte, la aceleración del proceso inflacionario en esos países afectó seriamente la capacidad de compra de los ingresos en divisas de los países en desarrollo de manera que, como se muestra en el gráfico 5, el mayor precio en dólares corrientes de muchos productos en 1973 apenas significó restablecer la capacidad de compra que tuvieron esos mismos productos durante parte del decenio de 1950. Probablemente se necesitaría que los niveles de 1973-1974 se mantuvieran por un período de tres a cinco años, según los casos, para recuperar las pérdidas (esto es, la transferencia neta de recursos) que sufrieron los países exportadores en desarrollo durante los años en que los precios de sus productos se mantuvieron a niveles deprimidos. Como ilustración basta examinar los precios del azúcar de mercado libre durante casi todo el decenio de 1960 y, con ligeras variaciones, la misma situación en productos de tanta gravitación en las exportaciones latinoamericanas como el café, el cacao, los bananos, el algodón y la lana. La evolución de los precios corrientes de los bananos —que fluctuaron alrededor de los mismos niveles entre 1948 y 1973— es tal vez un caso poco frecuente, pero pone aún más de relieve la desmedrada situación de aquellos productos en cuyos procesos de comercialización externa no ejercen mayor control los países productores. Una observación similar cabría hacer con respecto al mineral de hierro, cuyos precios en dólares corrientes en 1973 fueron inferiores a los de los dos años precedentes y a los del período 1954-1965, de manera que el precio en términos reales (dólares constantes) en 1973 y 1974 se redujo a la mitad del de los años 1954-1958.

En el cuadro 9 pueden observarse los precios medios de 1973 y 1974 (en dólares constantes de 1953-1955) para algunos productos, comparados con los promedios de años anteriores. Con respecto a los productos que interesan al mayor número de países latinoamericanos, obsérvese que los precios reales del café y los bananos en 1974 fueron inferiores a los de 1973, y con mayor razón aún a los de todo el período anterior a 1973. Los precios de la lana en 1974 fueron también inferiores a los de 1973 y a los del período 1948-1965, mientras que solamente los del estaño (producto cuyos precios están regulados por un convenio internacional) lograron

Cuadro 8 (conclusión)

Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia y Suiza.

B: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Business Statistics 1971, Survey of Current Business*, enero de 1975.

mantener en 1974 un precio real más alto que el de cualquier período anterior.¹⁰

3. Las perspectivas a mediano plazo

En los párrafos anteriores se ha intentado destacar que la bonanza de los mercados internacionales de productos en 1973-1974 no aparece tan espectacular cuando los precios corrientes de esos productos se expresan en términos de poder adquisitivo constante. A lo sumo, como ya se insinuó, algunos de los países exportadores habrían logrado resarcirse parcialmente de las pérdidas de ingreso que soportaron durante largos años en el decenio de 1960. Pero la favorable coyuntura reciente comenzó ya a cambiar de dirección, y en los países exportadores en desarrollo se plantea el interrogante de si el comercio internacional de productos básicos va a continuar caracterizado por estos ciclos de breves períodos de alza de precios, seguidos por períodos más largos de precios bajos, o si por lo contrario, cabe esperar que la comunidad internacional se decida por fin a adoptar políticas orientadas a atenuar las causas y contrarrestar los efectos de la perniciosa inestabilidad de los mercados de productos básicos. El fin de la bonanza 1973-1974 enfrenta a los países exportadores en desarrollo al hecho de que la naturaleza y la profundidad de los problemas del comercio internacional de productos no han cambiado fundamentalmente, pero les brinda también la oportunidad de emprender acciones concertadas sobre algunos productos cuyas características de producción y comercio facilitan este tipo de acción. En otras palabras, cabe esperar que los países en desarrollo no desperdicien las experiencias de la coyuntura reciente y den los pasos necesarios para cambiar las condiciones en que han participado en el comercio mundial de productos básicos, de manera que en el futuro puedan desempeñar un papel más activo en dicho comercio.

Esta acción concertada —con la cooperación de los países desarrollados cuando sea posible, o con la sola participación de países en desarrollo interesados en algún producto o grupo de productos— es de urgente necesidad en vista del rápido deterioro que puede observarse en la situación de algunos productos, y de las previsiones que se formulan sobre el comportamiento de las economías de los países desarrollados en los próximos años. En efecto, se anticipa que el ritmo de crecimiento de dichos países se mantendrá a tasas más bajas que en los dos años precedentes, y aún por debajo del promedio anual alcanzado en los años sesenta. Indudablemente estas menores tasas de crecimiento ya se anticipaban mucho antes de la decisión de aumentar apreciablemente los precios de referencia del petróleo, por lo que este aumento sólo debe considerarse

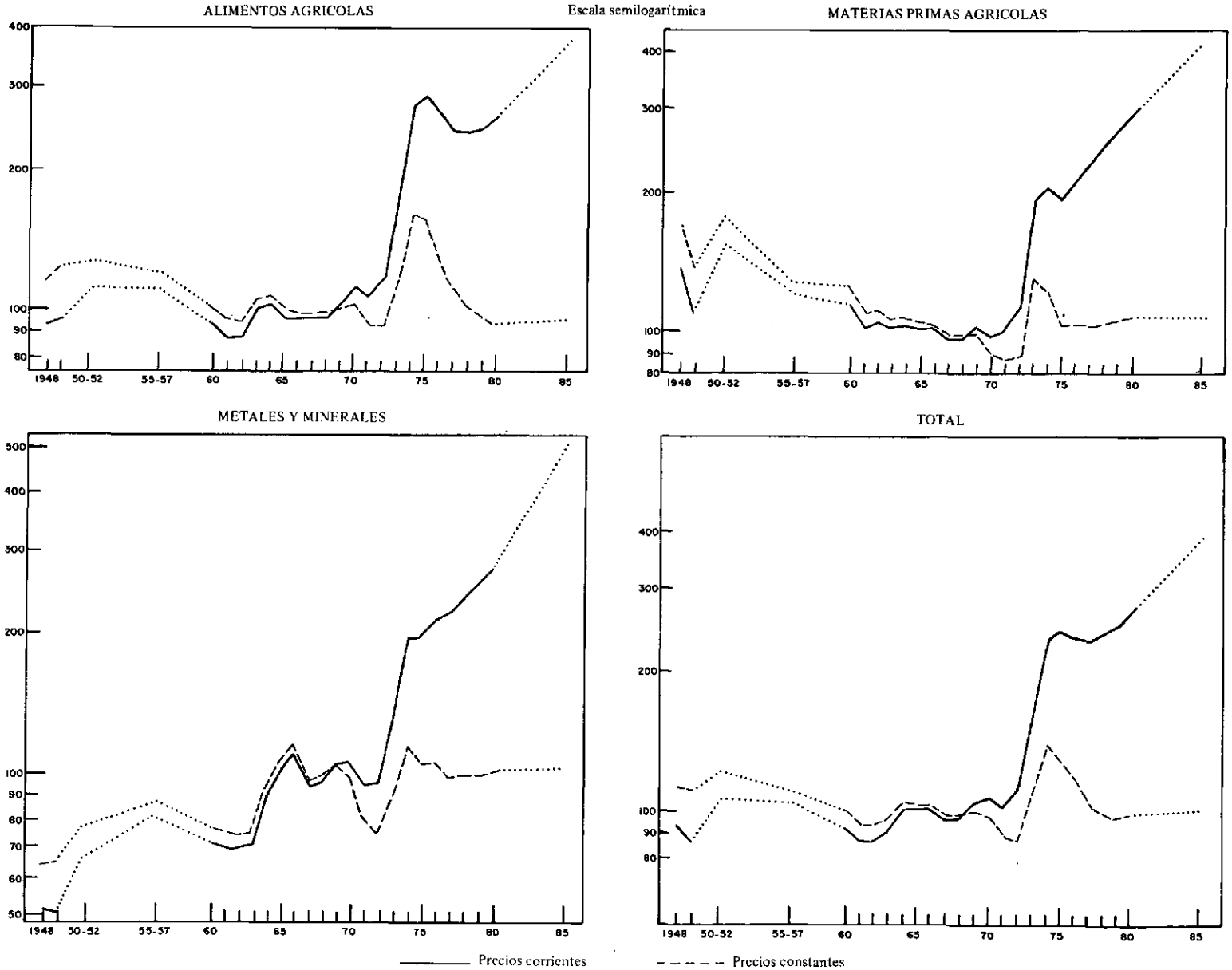
¹⁰ Por otra parte, la intensa baja de los precios del cobre en la segunda mitad de 1974, significó que el precio real de este metal en dicho año se situara a un nivel inferior al del período 1966-1970.

Gráfico 6

INDICES DE PRECIOS DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS,
METALES Y MINERALES Y TOTAL

(índices, base 1967-1969 = 100)

Escala semilogarítmica



como un factor adicional —aunque en ciertos casos muy importante— de la contracción económica que en diversos grados afecta a casi todos los países desarrollados. Paralelamente con esa disminución de las tasas de crecimiento, se prevé que persistirán los altos ritmos inflacionarios del período reciente, lo que colocará a los países desarrollados ante una difícil selección de políticas —a menudo conflictivas— para enfrentar la contracción por un lado, y contener la inflación, por otro. Ahora bien, el resultado de todo esto es que los países exportadores en desarrollo —y en particular los que no exportan petróleo— enfrentan una disminución de la demanda de sus productos en los mercados exteriores, con la consiguiente presión descendente sobre los precios de esos bienes; y por otra parte, siguen importando la inflación de los países desarrollados a través del mayor precio que tienen que pagar por las importaciones provenientes de dichos países.

Esta es la situación que reflejan las proyecciones de las tendencias de los precios en dólares corrientes y en dólares constantes de 1967-1969, que aparecen en el gráfico 6.¹¹ Obsérvese que si bien en dólares corrientes los índices de precios estimados para los tres grupos de productos y el índice total en el período 1975-1980 mantienen en general una tendencia a aumentar, en dólares constantes (esto es, en términos de poder de compra) declinan rápidamente hasta situarse a niveles similares o inferiores a los de los años sesenta.

4. Las medidas de política sobre el comercio internacional de productos básicos: la EID y el Programa de Acción de la Asamblea General

La resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General que aprobó la Estrategia Internacional de Desarrollo para el decenio de 1970, enumeró en sus párrafos 21 a 38 un conjunto de medidas de política sobre el comercio internacional, entre ellas algunas directamente relacionadas con el comercio de productos básicos. La instrumentación de esas medidas en forma individual o conjunta —como lo señalaba la resolución— por parte de los países a los que correspondía hacerlo, no muestra progresos significativos. De hecho, salvo la aplicación de los sistemas de preferencias generales en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas por la mayoría de los países desarrollados (excepto los Estados Unidos y el Canadá),¹² en los demás campos no se ha manifestado la determinación

¹¹ Las series de precios y las proyecciones de las tendencias que se presentan en los gráficos indicados fueron elaboradas por la División de Productos Básicos y Proyección de las Exportaciones, del Banco Mundial.

¹² El sistema generalizado de preferencias del Canadá entró en vigencia el 1º de julio de 1974, mientras que a fines de diciembre de este mismo año el Congreso de los Estados Unidos aprobó la ley que permitiría poner en vigencia el sistema preferencial de dicho país en los primeros meses de 1975.

colectiva que permitiría adoptar y aplicar medidas de política relativas al comercio, como declararon estar dispuestos a hacerlo los gobiernos (en el párrafo 19 de la EID). En lo que toca a los productos básicos, la negociación de un nuevo convenio internacional (el del cacao) tuvo como contrapartida la virtual expiración de los convenios sobre el trigo, el café y el azúcar, al no renovarse sus cláusulas operativas y subsistir solamente como mecanismos administrativos para la organización de consultas y la compilación de estadísticas.

Esta falta de acción podría explicarse en parte como un efecto de la decisión adoptada a comienzos de 1972 por las principales áreas comerciales (los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón) de organizar una nueva serie de negociaciones comerciales con participación de todos los países (miembros y no miembros del GATT), en las que además de continuar avanzando en el proceso de liberalización arancelaria de los productos industriales, se negociaría también la reducción o eliminación de las restricciones no arancelarias y se incluirían —por primera vez— los productos agrícolas. Siguiendo esta línea de pensamiento, podría decirse también que los problemas surgidos en torno a la reforma del sistema monetario internacional contribuyeron a desviar la atención que podía haberse prestado a los problemas del comercio de los países en desarrollo. Esto último se hizo finalmente cuando por diversas circunstancias los precios de algunos productos comenzaron a aumentar, situación que afectó en primer lugar al mercado del trigo (cuyas exportaciones provienen en su mayor parte de países desarrollados) y que se extendió a otros productos en el curso de 1973, culminando con la decisión de los países exportadores de petróleo de elevar considerablemente los precios de referencia de ese producto. Todo esto condujo por último a la realización de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado a examinar los problemas del comercio mundial de productos básicos.

El Programa de Acción para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional aprobado en ese período extraordinario de sesiones (abril y mayo de 1974) dedica considerable atención a los problemas del comercio de materias primas y alimentos. Sin embargo, las recomendaciones para la acción en este campo en gran parte sólo ratifican y amplían las incluidas en la EID y éstas a su vez condensan los planteamientos elaborados durante un largo período de discusiones en el seno de la UNCTAD y del Consejo Económico y Social. Es decir, que si bien desde el punto de vista conceptual el Programa de Acción no aporta muchos elementos nuevos al conjunto de propuestas y recomendaciones sobre los problemas del comercio de productos básicos, sí tiene un gran valor como conjunto coherente e integrado de tareas por realizar, en favor de los países en desarrollo, en el plano del comercio, el sistema monetario, la industrialización, la transferencia de tecnología, etc.

En la esfera del comercio internacional de productos básicos es evidente, sin embargo, que las recomendaciones de la EID y del Programa de Acción no lograrán traducirse en acciones o decisiones concretas de política a menos que se intente un nuevo enfoque de los problemas y de las soluciones. Resumiendo, este nuevo enfoque consistiría fundamental pero no exclusivamente en abandonar el tratamiento "producto por producto" en que se han basado todas las consultas y negociaciones de los últimos 20 años, y adoptar en su lugar un enfoque múltiple, tanto por cubrir varios productos simultáneamente, como por incluir en forma integrada diversos tipos de medidas.

En la recomendación A.II.1 del Acta Final de la Primera UNCTAD ya se consideraba la conveniencia de adoptar este enfoque múltiple mediante la negociación de convenios sobre grupos de productos; pero en la práctica siguió predominando el tratamiento producto por producto tanto en la organización y realización de consultas intergubernamentales como en la fase de negociación de convenios. La gestación de éstos, por otra parte, fue siempre un proceso muy lento y difícil (las negociaciones sobre el cacao se prolongaron cerca de 16 años), no tanto por la complejidad de los problemas técnicos que deben resolverse cuanto por las dilaciones en llegar a un consenso sobre aspectos claves de la operación del convenio (distribución de cuotas, niveles de precios, regulaciones sobre existencias y metas de producción). La más reciente experiencia del enfoque producto por producto, fue una serie de consultas intensivas sobre 15 productos básicos organizadas por la UNCTAD con la cooperación de la FAO, en las cuales no se logró superar la etapa de identificación de los problemas y de sugerencias sobre las posibles líneas de acción internacional para pasar a la fase de negociaciones. Es este un nuevo ejemplo de la actitud que ha prevalecido en ciertos sectores de la comunidad internacional ante estos problemas, actitud que ha estado caracterizada por peticiones de que se preparen nuevos estudios y se creen comités o grupos de expertos, y por la sempiterna postergación de decisiones de carácter sustantivo, a la espera de nuevos informes o investigaciones.

Esta misma actitud se manifestó recientemente al examinarse las propuestas elaboradas por el Secretario General de la UNCTAD para la adopción de un programa integrado sobre los productos básicos.¹³ Los principales elementos de esas propuestas incluyen:

- i) un decidido esfuerzo por parte de todos los países interesados en el comercio de un producto o grupo de productos para pasar de la etapa de consultas a la etapa de negociación;

¹³ Véase la resolución 124 (XIV) adoptada por la Junta de Comercio y Desarrollo con relación a esta propuesta, en "Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su 14a. sesión", TD/B/528, 24 de septiembre de 1974. La iniciativa del Secretario General de la UNCTAD se presenta en "Programa integrado general para los productos básicos", TD/B/498, 28 de agosto de 1974.

ii) incorporación de nuevos principios y modalidades de operación a los convenios o arreglos internacionales sobre productos, además de los que tradicionalmente se han incluido, tales como la vinculación de los precios de exportación a un índice de precios de importaciones; acciones cooperativas entre países productores; empleo más generalizado de las existencias reguladoras (o reservas de estabilización); pagos compensatorios a los exportadores y otras medidas complementarias.

El carácter integrado del programa residiría, por una parte, en que sería elaborado y supervisado por un órgano central (que establecería las directrices, fijaría el calendario y supervisaría la ejecución), y por otra parte, en que "la acción preparada para cada uno de los productos básicos tendría un carácter más multidimensional que en el pasado, esto es, abarcaría cuando fuera procedente una variedad de medidas complementarias, relativas a aspectos de la cuestión tales como la comercialización, la promoción, la elaboración, la diversificación y el acceso a los mercados, así como también la política de precios".¹⁴

5. Antecedentes sobre las políticas nacionales o internacionales en relación con los productos básicos

Es bien sabido que casi todos los países desarrollados consideran que la subvención de los precios de los productos agrícolas y de los ingresos de sus productores nacionales es una política aceptable y necesaria cuya finalidad es ayudar a un sector de sus economías que consideran menoscabado. Esta política fue concebida en épocas en que se acumulaban excedentes agrícolas y los precios bajaban. Los países de Europa occidental y los Estados Unidos han empleado y continúan empleando diversas técnicas que abarcan desde niveles de ingreso garantizados, a paridades de precios e ingresos, reservas reguladoras, controles de la producción, reducción de la producción (por ejemplo, dejando tierras en barbecho), subsidios y otras. Por consiguiente, la manipulación de los precios agrícolas es y ha sido durante mucho tiempo un principio establecido en las economías de mercado altamente desarrolladas de Europa occidental y los Estados Unidos. Asimismo es un hecho que si bien en sus aspectos técnicos la administración de estas políticas suele ser intrincada y compleja, el problema se considera de tal magnitud que se está dedicando mucho esfuerzo e imaginación a superar los obstáculos técnicos y administrativos, incluido cuando es necesario el uso de recursos financieros para lograr el objetivo apetecido.

Si bien se sabe que las políticas nacionales funcionan en un marco difícil de lograr en el plano internacional, la cuestión podría considerarse

¹⁴ "Programa integrado general para los productos básicos", *op. cit.*, p. 7.

desde tres ángulos diferentes: a) la experiencia nacional, que ha tendido a mostrar que en general es posible movilizar los conocimientos técnicos necesarios para superar las dificultades técnicas inherentes a los acuerdos internacionales para la comercialización de productos básicos; b) la necesidad de recursos financieros para el funcionamiento de un esquema internacional, y de voluntad política de asumir los compromisos necesarios, en los diferentes países, y c) la necesidad de conciliar las posibles incompatibilidades entre las políticas nacionales de apoyo a la agricultura nacional, y la extensión de políticas similares al plano internacional.

Los países en desarrollo también han adoptado medidas para mejorar la posición de sus productores agrícolas, en especial en lo que toca a sus entradas por concepto de exportación. Las juntas de comercialización agrícola, aunque originarias de los países desarrollados, han ganado creciente aceptación en los países en desarrollo del África. Las *caisses de stabilisation* que funcionaban en los antiguos territorios franceses estabilizaban los precios acumulando fondos de reserva en los períodos de altos precios de las exportaciones y recurriendo a ellos cuando los precios bajaban. Fondos reguladores de esa índole, y otras técnicas como la regulación de la cantidad mediante la fijación de precios y los sistemas de subsidios, se usan ampliamente en África y en cierta medida en Asia. En América Latina las reservas reguladoras se usan principalmente para estabilizar los precios internos, pero al parecer en esta región las juntas de comercialización de las exportaciones no han encontrado la misma amplia acogida que en otras partes del mundo.

En lo que se refiere a mecanismos regionales, la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea, si bien fomenta la agricultura de sus países miembros, no resuelve el problema del acceso a él de los productores de países no afiliados, especialmente latinoamericanos. A este respecto, América Latina se encuentra en una posición particularmente desfavorable, por cuanto los países africanos asociados a la CEE tienen acceso preferencial a este mercado, y recientemente concluyeron las negociaciones para una nueva convención que incluye a 46 países de África, el Caribe y el Pacífico. Esta nueva convención es muy importante, ya que constituye ejemplo de un acuerdo negociado multilateralmente, del cual son parte integral los acuerdos sobre productos básicos, que incluyen acceso preferencial a los mercados, sistemas de subvención de precios y fondos de estabilización.

América Latina es la única de las grandes regiones en desarrollo que no ha hecho arreglos preferenciales explícitos o implícitos con los países desarrollados, ni individual ni colectivamente, para el comercio de productos básicos o de otro tipo, salvo naturalmente las otorgadas en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a todos los países en desarrollo.

La organización del mercado internacional de productos básicos es uno de los aspectos económicos principales sobre los cuales los países desarro-

llados y en desarrollo no han logrado llegar a un acuerdo sistemático e institucionalizado. A diferencia de las otras dos instituciones previstas por Lord Keynes, que se materializaron en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, no llegó a concretarse el consejo general de fiscalización de los productos básicos,¹⁵ en virtud del cual se preveía la concertación de una serie de acuerdos por productos para su comercialización, y se estabilizarían los precios en gran medida mediante el establecimiento de reservas reguladoras internacionales.

Las proposiciones formuladas por expertos franceses en el decenio de 1960, conocidas como el Plan Pisani-Baumgartner, recomendaban *a)* la organización de mercados para productos agrícolas de la zona templada; *b)* el uso de los excedentes para acelerar el desarrollo, combatir el hambre y efectuar inversiones adicionales en los países en desarrollo, y *c)* la organización de los mercados de los productos no agrícolas y de los productos agrícolas básicos de las zonas tropicales. Estas propuestas reflejaban insatisfacción ante el funcionamiento de un mercado mundial divorciado de los mercados nacionales para los mismos productos. Las proposiciones formuladas en los Estados Unidos por Henry A. Wallace para establecer un "granero siempre normal" y por Charles F. Brannan, que propiciaba subvencionar los ingresos de los agricultores, constituyen ejemplos de técnicas cuya aplicación podría examinarse en el plano internacional. La UNCTAD ha sugerido medidas concretas intergubernamentales que podrían adoptarse en la esfera internacional para reducir la excesiva inestabilidad de corto plazo y fortalecer las tendencias de largo plazo de los mercados de productos básicos. Se han recomendado varias técnicas para lograr esos objetivos, entre las cuales cabe señalar las reservas reguladoras internacionales, los contingentes de exportación, los contratos multilaterales, los gravámenes al comercio exterior, y otras.

Pese a la intensa actividad desarrollada en el ámbito internacional desde 1945, los resultados han sido desalentadores en lo que toca a los intereses de los países en desarrollo y de los latinoamericanos en particular. Con los auspicios de las Naciones Unidas se han suscrito cinco acuerdos de productos básicos, sobre el trigo, el estaño, el azúcar, el café y el cacao, pero salvo en el caso del estaño, su eficacia se ha visto reducida por la no participación de los principales productores o consumidores. Debe tenerse presente que los primeros acuerdos concertados después de terminada la primera guerra mundial respondieron a una iniciativa de los países metropolitanos e incluían principalmente a los productores. Gradualmente, los gobiernos se identificaron más estrechamente con estos sistemas, entraron en juego más directamente los intereses de los consumi-

¹⁵ El memorandum de Keynes sobre "The international control of raw materials" de abril de 1942, fue hallado recientemente en los archivos de la Tesorería del Reino Unido y se reprodujo en el *Journal of International Economics*, vol. 4, N° 3, agosto de 1974.

dores o los importadores. En la Conferencia de La Habana celebrada en 1947, se llegó a la conclusión que era preferible concertar acuerdos intergubernamentales en lugar de establecer carteles de productores privados y que era conveniente lograr cooperación por el lado de los consumidores en los países importadores. Sin embargo, la necesidad de obtener el consenso de un número muy superior de países aumentó la complejidad de las negociaciones posteriores, lo que puede explicar en parte los limitados progresos alcanzados.

A este respecto, se han investigado nuevas técnicas para la estabilización de los productos básicos, como las propuestas por la UNCTAD para lograr la estabilización de varios de ellos, entre las cuales se incluye la creación de una serie de reservas reguladoras, financiadas por un fondo central.

Los especialistas de los países desarrollados han escrito mucho sobre la relación entre el ingreso de las exportaciones y el desarrollo económico. Si bien las opiniones pueden diferir en cuanto al grado de relación causal, no cabe duda de que los acuerdos de productos básicos reducen las fluctuaciones de los precios y de los ingresos provenientes de la exportación. Otros estiman que los acuerdos ofrecen ventajas de índole extraeconómica por cuanto en la realidad no existe el mercado internacional de competencia perfecta. Se sugiere que los países en desarrollo, en lugar de tratar de influir directamente en los mercados, traten de preferencia de combinar sus exportaciones y robustecer su poder de negociación. También se cita el problema del acceso a los países desarrollados como argumento a favor del establecimiento de un sistema internacional de comercialización, que incluya un fondo internacional de seguro financiado principalmente por los países importadores.

Como posterioridad a la crisis de la energía en 1973 y el aumento de los precios de los productos básicos, los países desarrollados han formulado varias nuevas propuestas. Así, en Ginebra se distribuyó un borrador preparado por la Comisión de la CEE en el cual se sugería la concertación de acuerdos internacionales encaminados a formar reservas para hacer menos volátiles los precios de los cereales, los productos de lechería, el azúcar y el arroz. El Comité de Desarrollo Económico, influyente organización privada de los Estados Unidos pidió que se revisara la política agrícola del país a fin de incluir la formación de reservas de alimentos esenciales, controladas por el Gobierno. Estas reservas serían utilizadas en períodos de escasez para estabilizar los precios de los alimentos, cumplir los compromisos comerciales y contribuir a socorrer con alimentos a los países pobres en situaciones de emergencia. A su vez, los países productores de petróleo se proponen vincular los precios de las materias primas que producen los países en desarrollo con los de los productos manufacturados que importan esos países.

Un grupo de trabajo de la UNCTAD recomendó una administración global de los recursos a fin de garantizar su distribución equitativa y

racional, y el Secretario General de la UNCTAD puso de relieve la convergencia de los intereses de los países productores y consumidores en esta coyuntura crítica. Los países consumidores han empezado a preocuparse más de la necesidad de asegurarse el suministro de alimentos y materias primas esenciales, y de que haya más orden en los precios. Así, se ha creado un clima propicio para enfoques nuevos e imaginativos que, conjuntamente con la voluntad política inexistente en el pasado, puedan allanar el camino a nuevos avances en la comercialización internacional de productos básicos.

6. Aspectos prioritarios de la acción internacional sobre productos básicos

Conforme a los términos de la resolución 124 (XIV) de la Junta de Comercio y Desarrollo, los gobiernos han solicitado al Secretario General de la UNCTAD la presentación de propuestas detalladas para el programa integrado sobre productos básicos, que incluyan sugerencias respecto a las técnicas que se aplicarían a determinados productos o grupos de productos, y su viabilidad e implicaciones financieras, a fin de que la Comisión de Productos Básicos y la Junta de Comercio y Desarrollo puedan examinarlas en sus reuniones de 1975.

La breve reseña hecha en la sección anterior sobre las políticas aplicadas en la mayoría de los países desarrollados en relación con la producción y el comercio de productos primarios, así como las iniciativas para adoptar en el plano internacional las técnicas y regulaciones ensayadas con éxito en el plano nacional, vistas a la luz de la coyuntura actual de las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo, justificarían considerar con mayor optimismo las posibilidades de que la comunidad internacional decida emprender una acción concertada que contemple las aspiraciones de los países en desarrollo en el campo del comercio y del financiamiento del desarrollo. En el sector del comercio de productos básicos, que sigue siendo el sector más vulnerable para la mayoría de los países en desarrollo, los países latinoamericanos generalmente han brindado apoyo a las iniciativas y propuestas surgidas en el seno de los organismos internacionales competentes como la UNCTAD u otros del sistema de las Naciones Unidas (o han participado directamente en su elaboración) y esta misma actitud se manifestó en la discusión preliminar de la propuesta sobre un programa integrado para los productos básicos hecha por el Secretario General de la UNCTAD en las sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo en septiembre de 1973. Tanto ese programa integrado como el Programa de Acción de la Asamblea General constituyen un conjunto de medidas de política que han sido materia de discusión en los organismos internacionales durante largos años, por lo que no parecería necesario analizarlas detalladamente en esta ocasión. Convendría, sin embargo, referirse breve-

mente a dos de esas medidas, porque han despertado mayor interés en las discusiones recientes y porque representan en cierto modo avances en el instrumental con que se pueden intentar soluciones a problemas concretos del comercio de productos básicos de los países en desarrollo. Tales serían las "asociaciones de productores" y la "indización de precios".

Las "asociaciones de productores" (que en el Programa de Acción de la Asamblea General se acordó fomentar) pueden considerarse un caso especial, o una modalidad de los arreglos internacionales sobre productos, con la diferencia importante respecto a los convenios tradicionales de que no participan los países importadores del producto en cuestión. Cabe advertir que en la recomendación que puede considerarse la carta fundamental de los arreglos internacionales sobre productos —la recomendación A.II.1 del Acta Final de la Primera UNCTAD (aprobada sin disenso)—, se dice que tales arreglos "deberán tener debidamente en cuenta los intereses de los países exportadores e importadores", pero no se establece expresamente que estos últimos tengan que participar oficialmente en tales arreglos. De hecho, algunos de los más importantes importadores mundiales de productos básicos se han negado a participar en algunos de los convenios que están en vigor o han estado vigentes en años anteriores. Sin duda, la participación de los países importadores facilita en muchos casos —o hace posible en otros— la supervisión o fiscalización del cumplimiento de determinadas regulaciones sobre el comercio de un producto, pero si los países en desarrollo deben elegir entre no tener un convenio sobre un cierto producto porque no se cuenta con el acuerdo de los principales países importadores, o tener un convenio basado en el consenso de los principales países productores, es obvio que deberían inclinarse por la segunda opción, en el supuesto de que las características de la producción y comercialización del producto respectivo no la hagan desaconsejable. Nada parecería justificar la presunción de que las "asociaciones de productores" se convertirían en concentraciones abusivas de poder, puesto que los intereses de los países productores como exportadores establecen límites que no podrían traspasar sin atentar contra sus propios intereses. Tampoco parece razonable suponer que todas las asociaciones de productores serían una copia fiel —en su organización y en sus acciones— del modelo que ofrece la OPEP. Por lo demás, la misma experiencia de la OPEP y de grupos de países productores de distintas regiones que han participado en algunos de los convenios tradicionales sobre productos, demuestra que la identidad de objetivos no excluye la confrontación interna en busca del máximo interés común.

Algunos países desarrollados han adoptado una actitud abiertamente hostil a la formación de asociaciones de productores de los países en desarrollo.¹⁶ La alternativa que ellos podrían ofrecer a estos países sería

¹⁶ La actitud más drástica parece reflejarse en la Ley de Comercio de 1974 aprobada por el Congreso de los Estados Unidos a fines de diciembre último, al

una actitud más positiva en la negociación de convenios sobre productos del tipo tradicional y en el financiamiento de existencias reguladoras.

La "indización" se refiere al establecimiento de un vínculo entre los movimientos de precios de los bienes importados (o de un grupo seleccionado de esos bienes) y los precios de un producto o grupo de productos básicos de exportación, de manera de mantener constante el poder de compra de estos últimos. Un estudio preparado por la secretaría de la UNCTAD analiza en detalle las modalidades de indización que se utilizan a nivel nacional en diversos países, y los aspectos técnicos de la aplicación de una fórmula de indización en el ámbito internacional.¹⁷ En opinión de la secretaría de la UNCTAD,

"El estudio (sobre indización) constituyó sólo un primer paso, pero sobre la base de este primer paso, el Secretario General llegó a la conclusión de que la indización era factible desde el punto de vista técnico, que era posible introducirla y ponerla en práctica gradualmente mediante diversos mecanismos, y que constituía un eficaz antídoto potencial para los perjuicios ocasionados por la inflación internacional. Si bien no podría resolver todos los problemas de inestabilidad de los productos básicos, constituiría un avance visionario en el área crucial de la política de precios."¹⁸

Como en otros asuntos relacionados con el comercio de productos básicos, la discusión preliminar sobre indización en la Junta de Comercio y Desarrollo mostró que cierto número de países desarrollados consideran impracticable o inconveniente la aplicación de ese principio. Por su parte, la gran mayoría de los países en desarrollo reconocen que tal sistema les brinda una defensa contra el deterioro persistente de la relación de precios del intercambio.

B. LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS Y EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

1. Las exportaciones de manufacturas¹⁹

El crecimiento excepcionalmente elevado de las exportaciones de manufacturas de muchos países de América Latina durante 1973 sería holgadamente superado en 1974, de acuerdo con las estimaciones basadas en

establecer que los países que formen parte de asociaciones de productores quedarán excluidos del sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos cuando éste entre en vigor.

¹⁷"The indexation of prices. Study by the UNCTAD Secretariat", TD/B/503, Sup. 1, 30 de julio de 1974.

¹⁸"Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su 14a. sesión", *op.cit.*, pág. 37.

¹⁹De acuerdo con las secciones 5, 6, 7 y 8 (excepto el capítulo 68) de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) esta definición

información de seis a siete meses de comercio y en los acuerdos de complementación o programas de exportación concertados bilateralmente. Este desusado comportamiento de las exportaciones manufactureras se ha traducido en un ritmo de crecimiento anual del 48 % durante los primeros años del decenio de 1970, para el conjunto de 19 países de América Latina (no se incluye Cuba) y los cuatro países angloparlantes del Caribe. Este indicador es aún más significativo si se tiene en cuenta el dinámico ritmo que se sostuvo durante el decenio precedente (18 % anual), en el cual se comenzó una sistemática promoción de la actividad exportadora de manufacturas no tradicionales y se inició efectivamente una corriente comercial fundada en estos productos (véase el cuadro 10).

Si bien las exportaciones totales de América Latina también mostraron incrementos excepcionalmente elevados durante los años 1973 y 1974, pareciera haberse verificado en este último año un crecimiento sólo moderado del cuántum de las exportaciones en conjunción con los aumentos de precios de algunas materias primas y del petróleo. De cualquier modo, su ritmo de crecimiento en 1970-1974 fue apreciablemente inferior al de las exportaciones de manufacturas. En este marco, las crecientes exportaciones manufactureras habrían compensado la merma del volumen real del comercio y mantenido su comportamiento dinámico. Su participación en las exportaciones totales durante el período 1960-1970 se triplicó; esta cifra se duplicó casi en los tres años siguientes y se estima que continuará aumentando durante 1974, a pesar del efecto señalado antes de los precios más altos de muchos productos primarios que exporta la región. Así, las exportaciones crecientes de manufacturas están contribuyendo de modo especial a la provisión de recursos externos, y parecen imprescindibles, tanto desde el punto de vista del balance de pagos como del nivel de actividad económica interna.

Durante los años sesenta las exportaciones de manufacturas destinadas a la propia América Latina tuvieron un comportamiento más dinámico que las exportaciones totales; crecieron en 28 % anual, y alcanzaron a representar alrededor de 46 % del incremento total. En cambio, en los primeros dos años del decenio de 1970 se observó un debilitamiento relativo del

subvalúa el monto de las exportaciones de productos manufacturados, pues no incluye algunos de exportación tradicional cuyo destino preponderante está fuera de América Latina y que, a valores corrientes, crecen a un ritmo anual de alrededor del 12.5 % desde 1965. Las exportaciones de manufacturas excluidas de la definición utilizada aquí alcanzaban en 1965 al 54 % de las incluidas, mientras que en la actualidad sólo representan un 13 %. De ahí la conveniencia para el presente diagnóstico del sector externo latinoamericano de adoptar esta definición restringida pues permite no subestimar el efecto de las exportaciones manufactureras promovidas por las políticas nacionales y por los acuerdos de complementación entre países o empresas transnacionales. De otro modo, el crecimiento relativamente reducido de las exportaciones tradicionales de manufacturas habría impedido visualizar los hechos que se plantean en el texto.

Cuadro 10
AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS
Y SEMIMANUFACTURAS

(Porcentajes sobre los valores corrientes)

	1. Tasas anuales de crecimiento				2. Algunas relaciones porcentuales de las exportaciones de manufacturas			
	1960-1970	1970-1973	1973-1974	1970-1974	1960	1970	1973	1974
<i>Exportaciones de manufacturas</i>								
Argentina, Brasil y México	...	42	86	51				
Grupo Andino	...	44	56	46				
América Latina (23 países)	18	41	71	48				
<i>Exportaciones totales</i>								
Argentina, Brasil y México	6.7	27	28	27				
América Latina (23 países)	5.8	18	67	31				
<i>Exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales</i>								
Argentina, Brasil y México					...	17	24	34
América Latina (23 países)					2.95	9	15	15
<i>Exportaciones de manufacturas</i>								
De Argentina, Brasil y México como porcentaje de las de América Latina (23 países)					...	71	73	78

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales de comercio exterior.

crecimiento del comercio intrazonal, particularmente entre los países miembros de la ALALC, y un aumento de las exportaciones de manufacturas al resto del mundo por parte de los tres países grandes. Sin embargo, se estima que la excepcional expansión de las exportaciones de manufacturas durante 1973 y 1974 ha ido unida a un fortalecimiento del comercio intrazonal, en parte a través de diversos acuerdos de complementación o bilaterales y de decisiones propias de empresas transnacionales. Esta situación responde al diferente comportamiento de los países según el tamaño y la diversificación de sus economías. Los países de tamaño intermedio y menor contribuyen con una reducida proporción de las exportaciones manufactureras de América Latina, pero las destinan preponderantemente a la propia región, en especial los de Centroamérica y el Caribe. En cambio, los países grandes han probado su capacidad de competir en otros mercados, canalizando proporciones importantes de sus exportaciones manufactureras hacia ellos y reduciendo el coeficiente de comercio intrazonal por su preponderancia relativa en el comercio exterior latinoamericano. De tal modo, no deben subestimarse las posibilidades de crecimiento del comercio intrazonal, sobre todo si se tiene en cuenta que la actual coyuntura económica mundial induce a prever la aparición de restricciones a las importaciones por parte de países industrializados, ya que el volumen alcanzado por las exportaciones manufactureras empieza a tener gran importancia para el mantenimiento de niveles de actividad económica en los países de la región.

En tal sentido, merece destacarse la creciente importancia de las exportaciones manufactureras intrazonales, cuya demanda tiene una alta elasticidad-ingreso y que abarcan bienes que normalmente se importaban desde los países desarrollados. Como se muestra en otra parte de este diagnóstico del sector externo,²⁰ la estructura del comercio intrazonal tiende a asemejarse a la de las importaciones extrazonales y se diferencia progresivamente de las exportaciones hacia el resto del mundo. Esto estaría indicando un proceso regional de sustitución de importaciones y posibilitando la profundización de los programas de cooperación e integración entre los países de América Latina en su sector manufacturero. Por esta vía se estaría comenzando a romper la tradicional asimetría del sector externo latinoamericano, que condiciona su estrangulamiento crónico. En otras palabras, la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas no constituyen elementos contrapuestos ni políticas optativas para el proceso de desarrollo de América Latina, sin objetivos complementarios.

Esta evolución de las exportaciones manufactureras de América Latina se encuentra fuertemente condicionada por el comportamiento de los tres países grandes —Argentina, Brasil y México— que, año a año, acrecientan

²⁰ Véase más adelante la sección C de este capítulo, "Importaciones y desarrollo".

su participación en el total. La marcada importancia relativa se acentúa aún más, pues en estos tres países la proporción de las exportaciones de manufacturas respecto del total es creciente, y considerablemente mayor que para el conjunto de América Latina. Asimismo, tanto para el conjunto como para cada uno de los tres países, la expansión de las exportaciones de manufacturas estaría sosteniendo el crecimiento del valor de sus exportaciones totales. Por otra parte, si bien los tres países más grandes son los que sostienen el elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas, el fenómeno está bastante generalizado en todos los países de la región, en especial los del Grupo Andino, que para el período 1970-1974 muestran una tasa anual muy cercana a la global. La preponderancia de los países grandes en la exportación de manufacturas, explicable por su mayor dimensión y diversificación económica, no debe inducir a subestimar los ritmos relativamente menores de los otros 20 países de América Latina, pues representan singulares avances en el proceso de desarrollo de esas naciones y en la integración de las economías sub-regionales.

2. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

Con la entrada en vigencia del esquema del Canadá en julio de 1974 y la eventual aplicación del esquema de los Estados Unidos programada para el año 1975, estará en vigor el Sistema Generalizado de Preferencias de casi todos los países desarrollados. Esto ocurre en momentos en que la nueva coyuntura económica mundial hace más importante mantener un ritmo satisfactorio de aumento de las exportaciones de los países en desarrollo. Sin duda las perspectivas de la demanda de productos manufacturados de los principales países otorgantes de preferencias generales no serán muy favorables si se acentúa la contracción económica, y esto podría debilitar la efectividad del Sistema. Parece urgente entonces no sólo mejorar en lo sustantivo los esquemas del SGP, sino también adoptar diversas medidas complementarias destinadas a promover las exportaciones de las manufacturas y semimanufacturas de los países beneficiarios. Por otra parte, hay otros factores que han producido y continuarán produciendo erosiones reales y potenciales de las ventajas que ofrece el SGP; entre ellos están la ampliación de la Comunidad Económica Europea, la creación de la zona de libre comercio entre la CEE y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELI), la intensificación de las relaciones especiales de la CEE con un elevado número de países en desarrollo de Asia, el Caribe y el Pacífico y de la Cuenca del Mediterráneo, así como las negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Para evitar que estos factores disminuyan los efectos positivos del SGP, las pérdidas de beneficios deben compensarse mediante el mejoramiento de dichos esquemas, sin perjuicio de otras medidas de compensación.

Cuadro 11
COMPARACION DE LOS ESQUEMAS DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP) DE LOS PRINCIPALES PAISES

		CEE	Reino Unido ^a	Estados Unidos ^b	Japón	Países escandinavos	Observación acerca del sistema más conveniente para los países en desarrollo	
		1. Productos no agropecuarios (Capítulos 25 a 99 de la NAB)						
Margen de preferencias	Tarifa media aplicada a la NMC* ^c	9.8 - 9.9 (p.p.) 9.1 (p.a.)		7.2 (p.p.)-10.7 (p.a.)	6.6 (p.p.) - 11.1 (p.a.)	-	El margen de preferencia mayor es en principio preferible	
	Tarifa media aplicada a la NMF* ^h	Cero	Cero (con excepción de 5 productos)	Cero	Cero (con excepción de 48 productos cuya tarifa preferencial es 50 % de la tarifa aplicada a la NMF)	Cero		
	Margen medio de preferencias ^d	9.8 - 9.9 (p.p.) - 9.1 (p.a.)		7.2 (p.p.) 10.7 (p.a.)	Menor que 6.6 (p.p.) 11.1 (p.a.) por los 48 productos a los que sólo se les reduce el 50 %			
Cuota preferencial (límite hasta el que se aplican las preferencias) para el conjunto de países beneficiarios		Cuota básica (valor de las importaciones provenientes de los países beneficiarios, realizadas en el año base) más cuota suplementaria (5 % del valor de las importaciones provenientes de los países no beneficiarios, realizadas en el penúltimo año)	No hay (en su lugar se prevé la aplicación de cláusulas de salvaguardia)	No hay (en su lugar se prevé la aplicación de cláusulas de salvaguardia)	Cuota básica (valor de las importaciones provenientes de los países beneficiarios, realizadas en el año base) más cuota suplementaria (10 % del valor de las importaciones provenientes de los países no beneficiarios, realizadas en el penúltimo año)	No hay (en su lugar se prevé la aplicación de cláusulas de salvaguardia)	La aplicación de una cláusula de salvaguardia es preferible a la fijación de un límite hasta el cual se aplique el sistema de preferencias, siempre que la cláusula de salvaguardia no sea aplicada unilateralmente en forma que perjudique a los países beneficiarios	
Cuota preferencial (límite hasta el que se aplican las preferencias para cada uno de los países beneficiarios)		50 % de la cuota global para la mayoría de los productos; 20 a 30 % de la cuota global para el resto	No hay	(50 % de la importación total o 25 millones de dólares: la menor de ambas) ^e	50 % de la cuota global	No hay	Si no existe un límite para el conjunto de países (cosa que, como se ha visto, es preferible) el límite fijado como una proporción de la importación global puede resultar más flexible que la aplicación de una suma fija, siempre que la alcuota se aplique sobre grupos agregados de bienes y no a partidas arancelarias detalladas. Si existe un límite para el conjunto de países, es preferible que también se aplique un límite por país para que los beneficios no sean absorbidos totalmente por un pequeño número de países (pero la aplicación del límite por país debe ser suficientemente flexible)	
Productos incluidos ^f		Todos excepto 48 productos (además están excluidos varios productos textiles para la mayoría de los países en desarrollo) ^g	Todos excepto 112 productos	Habrà una lista positiva (de esta lista estarán excluidos la mayoría de los productos textiles y otros productos sensibles)	Todos excepto 10 productos	Todos excepto entre 25 y 63 productos (según los países que otorgan las preferencias)		
		2. Productos agropecuarios (Capítulos 1 a 24 de la NAB)						
Margen de preferencias	Tarifa media aplicada a la NMF ^h	Entre 7.7 - 19.1 (p.p.) Entre 7.8 - 9.7 (p.a.)	-	5.2 (p.p.) 9.1 (p.a.)	Entre 7.8 y 10.2 (p.p.) Entre 19.7 y 20.1 (p.a.)	-		
	Tarifa media aplicada según el SGP	(Entre 20 y 100 % de la a tarifa aplicada a la NMF*) ⁱ	Cero (con excepción de 6 productos)	Cero	(Entre 20 y 100 % de la a tarifa aplicada a la NMF*) ⁱ	Cero en la mayoría de los productos		
	Margen medio de preferencias ^d	Entre 20 y 100 % de 7.7-19.1 (p.p.) 7.8-9.7 (p.a.)	-	5.2 (p.p.) 9.1 (p.a.)	Entre 20 y 100 % de 7.7-10.2 (p.p.) 19.7-20.1 (p.a.)	-		
Cuota preferencial (límite hasta el que se aplican las preferencias) para el conjunto de países beneficiarios		Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia		
Cuota preferencial (límite hasta el que se aplican las preferencias para cada uno de los países beneficiarios)		Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia	(50 % de la importación total o 25 millones de dólares) ^j	Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia		
Productos incluidos ^k		50 productos	68 productos	Aproximadamente 80 productos	72 productos	Entre 11 y 52 productos (según los países que otorgan las preferencias)		

Fuente: UNCTAD, *The generalized system of preferences and the multilateral trade negotiations* (TD/B/C.5/26) marzo de 1974.

^aNación más favorecida.

^bEste esquema estuvo vigente hasta fines de 1973; ^cSegún el proyecto sujeto a aprobación; ^dh i.p.p. se refiere al promedio ponderado y p.a. se refiere al promedio aritmético; cuando se citan dos cifras, la cifra menor corresponde al promedio subestimado y la cifra mayor corresponde al promedio sobreestimado; ^eEsta no es una cuota propiamente tal, sino la llamada "fórmula de la necesidad competitiva", vale decir, no se aplicará el trato preferencial para un producto de un país, si este país ha suministrado este producto por un valor superior a 25 millones de dólares o el 50% de las importaciones totales efectuadas por los Estados Unidos durante el último año sobre el que se disponga de datos completos. Por otra parte, de acuerdo con la versión senatorial del proyecto de ley de comercio, el valor de 25 millones de dólares será aumentado anualmente a la misma tasa de crecimiento del producto nacional bruto calculado sobre la base de dólares corrientes; ^fLos números de productos se refieren a las partidas de 4 dígitos de la NAB; ^gNo se aplican las preferencias para los productos textiles de cierta importancia provenientes de los países en desarrollo no signatarios del acuerdo a largo plazo relativo al comercio internacional de los textiles de algodón.



Por otra parte, habiendo transcurrido más de tres años desde la entrada en vigor de los esquemas de preferencias de varios países, las experiencias adquiridas ya permiten señalar algunos de los aspectos en que éstos podrían perfeccionarse.

En primer lugar, se ha señalado en repetidas ocasiones como limitación grave de los esquemas actuales del SGP, el hecho de que sólo se incluyan en forma muy reducida los productos agropecuarios procesados —Capítulos 1 a 24 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB).

Las experiencias de los últimos años señalan también que, para la mayoría de los productos incluidos en el SGP, éste no ha causado problemas significativos en los mercados de los países otorgantes, y que no se necesita en realidad fijar un límite a las importaciones tan restrictivo como el contemplado en los esquemas de la CEE y del Japón. A este respecto hay que señalar que el Gobierno del Japón declaró que desde 1973 aplica un criterio flexible respecto a las cuotas globales. La CEE, por su parte, informó que no ha recurrido a la suspensión de las tarifas preferenciales para la mayoría de los productos no sensibles y que ha aplicado de hecho una norma flexible.

La sustitución del actual sistema de cuotas por el de la cláusula general de salvaguardia tiene también sus inconvenientes, que podrían aminorarse si los países que otorgan las preferencias garantizaran un monto mínimo de importación desde los países beneficiarios antes de que aquellos países pudieran recurrir a la aplicación de la cláusula de salvaguardia. Este monto mínimo podría determinarse anualmente en forma automática y según fórmulas preestablecidas (por ejemplo, la misma que se ha utilizado para fijar las cuotas hasta ahora). Por otro lado sería necesario también —como se ha propuesto hacerlo en las actuales negociaciones comerciales multilaterales— modificar los artículos pertinentes del GATT para establecer una reglamentación más cuidadosa del recurso a las cláusulas de salvaguardia.

Los resultados de los últimos años señalan otro aspecto importante: que el aprovechamiento del SGP está concentrado en un reducido número de países, principalmente debido a la limitada cobertura de productos agropecuarios, que son los de mayor interés para un gran número de países en desarrollo y particularmente para los de menor desarrollo relativo. Estos últimos tienen desventajas en sus sistemas de producción y comercialización de bienes y menor experiencia y potencialidad económica, técnica y financiera, lo que no les permite aprovechar adecuadamente las ventajas pasivas que representan las preferencias; para hacerlo se requieren medidas activas complementarias. A falta de medidas complementarias, los límites establecidos para los beneficiarios individuales, destinados a distribuir equitativamente los beneficios entre los países en desarrollo, no han contribuido en forma eficaz a favorecer a los países de menor desarrollo relativo, y en cambio han constituido uno de los factores restrictivos que más han esterilizado una parte apreciable de las cuotas globales.

El SGP de los Estados Unidos (conforme al proyecto aún no puesto en vigencia) estipula criterios aparentemente más flexibles acerca del límite para cada beneficiario que los principales esquemas vigentes (véase el cuadro 11).²¹

Como se sabe, en el esquema de los Estados Unidos se establece un límite por el cual las importaciones provenientes de cada uno de los países beneficiarios no pueden exceder el 50 % de las importaciones totales de todo origen; por su parte, la CEE y el Japón comienzan por establecer un límite máximo al total de importaciones provenientes de países en desarrollo que gozan de preferencias, y también señalan un monto máximo para las importaciones provenientes de cada uno de estos países, el que no puede exceder el 50 % de la cuota global fijada para todos ellos. Los Estados Unidos establece un límite optativo de 25 millones de dólares para cada uno de los países beneficiarios; el contingente comunitario de la CEE establecido para el conjunto de los países beneficiarios no alcanza este valor de 25 millones de dólares, salvo para dos productos. De modo que tanto con respecto al límite porcentual como al establecido en valores absolutos, el sistema de los Estados Unidos —si se aplica en la forma prevista— tal vez sea menos restrictivo para los países en desarrollo beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias.²²

Además de los aspectos señalados en que deben perfeccionarse los esquemas del SGP, cabe mencionar otros mejoramientos necesarios, como la adopción de normas más flexibles respecto al origen (norma de origen colectivo, en forma que se considere no sólo el valor agregado en un país, sino en el conjunto de países en desarrollo o en los que forman parte de un esquema de integración económica regional), simplificación de procedimientos administrativos (incluida la armonización de esquemas y normas administrativas de distintos países otorgantes para facilitar su aplicación por las empresas de países en desarrollo, etc.).

Según un estudio de la secretaría de la UNCTAD,²³ el valor de las importaciones de productos incluidos en los esquemas de la CEE

²¹ Las referencias al Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos se basan en el proyecto de ley de comercio que discutía el Congreso de ese país en el curso de 1974. A fines de diciembre el Congreso dio su aprobación a esa ley (uno de cuyos capítulos se refiere al Sistema Generalizado de Preferencias), pero al escribir este trabajo no se disponía aún del texto oficial, por lo que no se conocían la naturaleza y alcance de las enmiendas introducidas al proyecto original. Por consiguiente, los comentarios que aquí se ofrecen tienen validez sólo en la medida en que el texto finalmente aprobado concuerda en lo esencial con el proyecto primitivo.

²² Como es conocido, en el esquema de la CEE existen tres grupos de productos: sensibles, semisensibles y no sensibles. Para los productos sensibles se establece anualmente el contingente comunitario como límite hasta el cual se aplican las preferencias para el total de países beneficiarios; cada uno de éstos está sujeto a su vez a un límite que fluctúa entre el 20 y 30 % del contingente global.

²³ UNCTAD, *The generalized system of preferences and the multilateral trade negotiations* (TD/B/C.5/26), marzo de 1974.

Cuadro 12

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, ESTADOS UNIDOS Y JAPON: ALGUNOS INDICADORES RELACIONADOS CON EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

(Millones de dólares corrientes)

	CEE ampliada a	Reino Unido b	Estados Unidos c	Japón d
Importación total	116 524	21 728	45 476	18 881
Importación desde los países en desarrollo ^e	19 821	4 886	12 401	6 754
Importación desde los países que tienen relaciones especiales				
Países asociados con la CEE ^f	2 239			
Países "asociables" ^g	1 867			
Países en desarrollo pertenecientes a la Comunidad Británica		2 317		
Importación de productos sujetos a derechos aduaneros, provenientes de los países en desarrollo				
Productos agropecuarios ^h	4 517	960	1 890	509
Productos no agropecuarios ⁱ	1 515	638	6 537	3 437
Total	6 032	1 598	8 427	3 946
Importación de productos cubiertos por el SGP, provenientes de los países en desarrollo:				
Productos agropecuarios	86	58	95	22
Productos no agropecuarios	992	423	1 110	749
Total	1 078	481	1 205	771
De este total:				
Importación desde los países que tienen relaciones especiales				
Países asociados con la CEE	46			
Países "asociables"	36			
Países en desarrollo pertenecientes a la Comunidad Británica		367		
Importación desde América Latina				
Importación total	4 395	768	5 310	(1 400) ^k
Importación de productos incluidos en el SGP	176	43	753 (449) ^l	(53) ^m

Fuentes: UNCTAD, *The Generalized System of Preferences and the Multilateral Trade Negotiations* (TD/B/C.5/26) y *Operation and effects of the general preferences granted by the United Kingdom* (TD/B/C.5/7); Cámara de Representantes de los Estados Unidos, *Hearings before the Subcommittee of Interamerican Affairs of the Committee on Foreign Affairs*, 93º Congreso, 1º período de sesiones.

^aSegún el esquema de la CEE de 1973, sobre la base de datos relativos a las importaciones de 1970.

^bSegún el esquema del Reino Unido que estuvo vigente hasta fines de 1973, sobre la base de datos relativos a las importaciones de 1970. A partir de 1974 el Reino Unido comenzó a aplicar el esquema de la CEE.

^cSegún el esquema propuesto en el proyecto de ley de comercio y sobre la base de cifras de las importaciones de 1971.

^dSegún el esquema del Japón de 1973, sobre la base de datos relativos a las importaciones de 1970.

^e97 países en desarrollo, con excepción de la columna de los Estados Unidos, que se refiere a los países beneficiarios.

^fLos países asociados por las Convenciones de Yaoundé y Arusha.

^gLos países miembros de la Comunidad Británica de Africa y el Caribe, excepto Kenia, Uganda, Tanzania y Mauricio.

^hCapítulos 1 a 24 de la NAB.

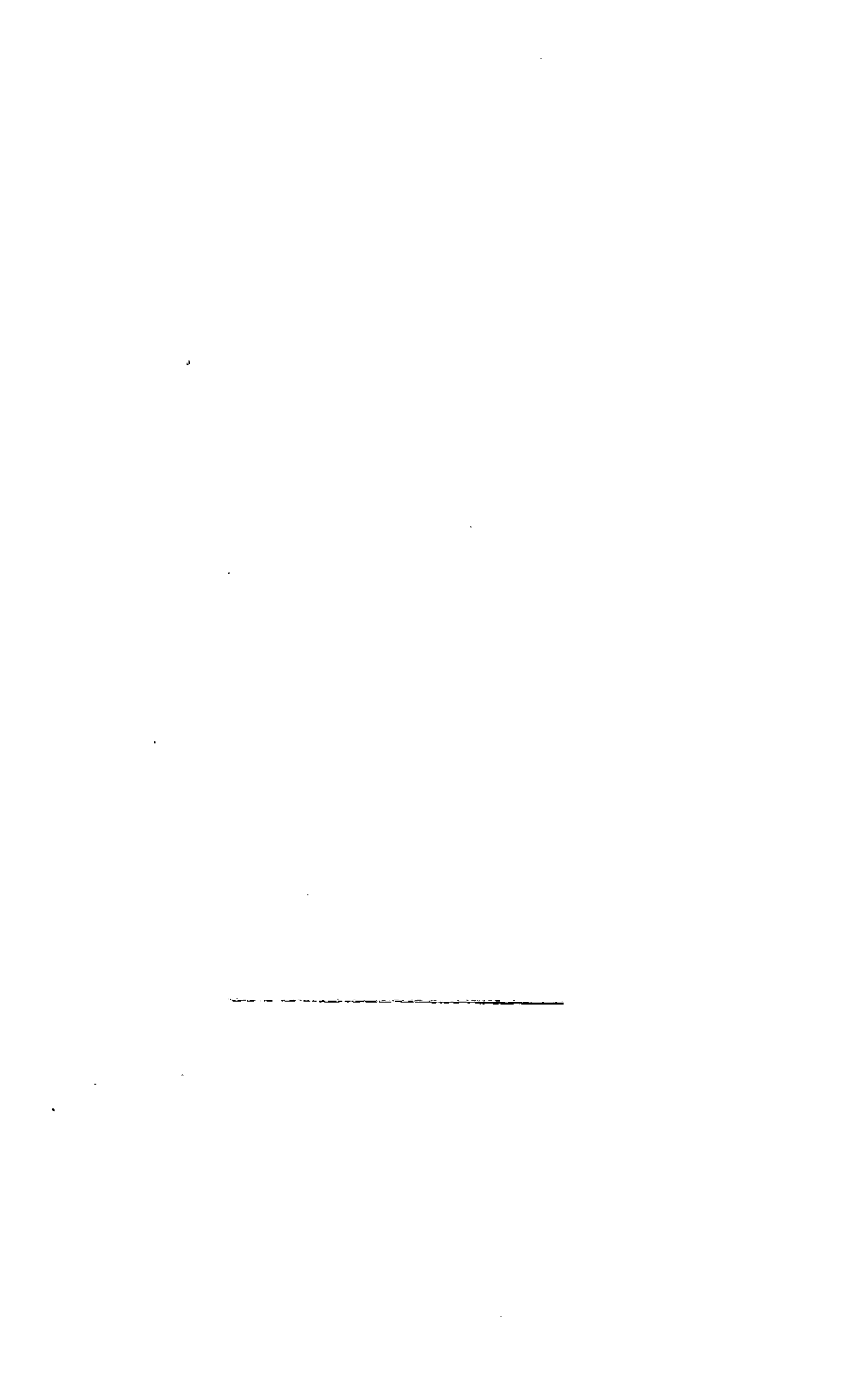
ⁱCapítulos 25 a 99 de la NAB.

^jEstimación preliminar de la CEPAL; no incluye importaciones de Dinamarca e Irlanda.

^kCifra del año 1972.

^lImportación con el tratamiento preferencial calculada basándose en las consideraciones de "las fórmulas de necesidad competitiva".

^mEstimación preliminar de la CEPAL; se refiere al año 1972.



(ampliada), los Estados Unidos y el Japón en conjunto, se habría aproximado a los 3 255 millones de dólares en 1970 (de los cuales 3 025 millones correspondieron a los productos de los capítulos 25 a 99 de la NAB). De este valor, 1 078 millones de dólares corresponden a la CEE, 771 millones al Japón y 1 407 millones de dólares a los Estados Unidos. El valor total de las importaciones cubiertas por el SGP de los tres países —según ese mismo estudio— representa 9.5 % de las importaciones globales de esos países desde los países en desarrollo (5.4 % para la CEE, 11.4 % para el Japón y 17.9 % para los Estados Unidos), y 22.4 % de las importaciones sujetas a derechos aduaneros. Estas cifras permiten apreciar la cuantía de los mayores beneficios que hubieran percibido los países en desarrollo si Estados Unidos hubiera puesto en vigencia su sistema de preferencias por la misma época en que lo hicieron la CEE y el Japón, esto es, a mediados de 1971 (véase el cuadro 12).

En todo caso, la magnitud del valor de las importaciones de productos incluidos en los SGP es bastante grande en comparación con las importaciones de manufacturas y semimanufacturas o de productos no tradicionales hechas por los países desarrollados desde los países en desarrollo, por lo que la eventual pérdida del margen de preferencias para estos productos podría tener consecuencias apreciables. Por otra parte, como el citado estudio de la UNCTAD señala, el hecho de que sólo un 22.4 % de los productos sujetos a derechos aduaneros estén cubiertos por los SGP significa que la posibilidad de ampliar estos esquemas con la inclusión de nuevos productos es aún mayor, especialmente en lo que concierne a los productos incluidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB, que interesan particularmente a los países latinoamericanos.

3. El Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE

Según cálculos preliminares, las exportaciones de productos latinoamericanos incluidos en el SGP representarían solamente el 3 ó 4 % de las exportaciones totales de América Latina a la CEE; sin embargo, la proporción alcanzaría a alrededor de 30 % si se consideran solamente los productos no tradicionales, esto es, las manufacturas y semimanufacturas, pero sin incluir alimentos elaborados. Por otra parte, 40 % de las exportaciones de los productos incluidos en el esquema está sujeto a ciertas restricciones, como contingentes globales, cuotas por país beneficiario, etc. (véase el cuadro 13).

No es fácil evaluar aún la verdadera magnitud de los efectos del SGP de la Comunidad Económica Europea sobre las exportaciones de los países latinoamericanos.²⁴ No obstante, las informaciones disponibles permiten

²⁴Entre otras razones, porque sólo se dispone de los datos estadísticos detallados del comercio exterior de la CEE según la nomenclatura armonizada para sus estadísticas de comercio exterior (NIMEXE) hasta 1972, único año completo desde que el SGP de la CEE entró en vigencia a mediados de 1971.

Cuadro 13
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: ALGUNOS INDICADORES
RELACIONADOS CON LAS IMPORTACIONES DESDE AMERICA LATINA
REALIZADAS EN VIRTUD DEL SISTEMA GENERALIZADO DE
PREFERENCIAS, 1970
(Millones de dólares cif)

	<i>Importaciones de la CEE</i>				
	<i>Argen- tina</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Argentina, Brasil y México</i>	<i>América Latina</i>
(1) Importación total	799.5	857.2	121.1	1 777.8	3 551.0
(2) Importación de productos primarios tradicionales ^a	660.3	725.8	86.3	1 472.5	3 095.8
(3) Importación de productos no tradicionales [= (1) - (2)]	139.1	131.4	34.8	305.3	455.2
(4) Manufacturas y semimanufacturas ^b	32.9	71.9	25.7	130.4	180.0
(5) Principales productos alimenticios elaborados ^c	39.4	12.3	3.8	55.5	74.4
(6) Importación de productos incluidos en el SGP de 1972, total	13.1	53.9	25.5	92.5	(130.0) ^d
a) Productos sensibles	5.1	26.7	6.5	38.4	-
b) Productos semisensibles	0.3	3.9	3.3	7.5	-
c) Productos no sensibles	7.6	23.4	15.8	46.7	-
Porcentaje de importación de los productos incluidos en el SGP con respecto a:					
Importación total (6)/(1)	1.6	6.3	21.2	5.2	(3.7) ^d
Importación de productos no tradicionales	9.4	41.1	73.4	30.3	(29.2) ^d
Importación de manufacturas y semimanufacturas	39.8	75.0	99.3	70.9	(73.8) ^d

Fuente: OCDE, *Statistics of Foreign Trade*; UNCTAD, *Operation and Effects of the Generalized Preferences Granted by the European Economic Community* (TD/B/C.5/3).

^aProductos correspondientes a los grupos y capítulos 011, 041, 044, 051, 061, 071, 072, 08, 12, 21, 221, 262, 263, 281, 283, 331, 42 y 68, de la CUCI.

^bProductos incluidos en las secciones 5 a 8 de la CUCI, con excepción del capítulo 68.

^cProductos correspondientes a los grupos 012, 013, 031, 032, 054, 055, 291 y 292 de la CUCI.

^dEstimación preliminar.

señalar que ha habido aumentos apreciables de las exportaciones de productos incluidos en el SGP por parte de los países más industrializados de la región. Por ejemplo, ha habido importantes aumentos de la emisión de certificados de origen para exportaciones con preferencias generales (en su mayoría con destino a la CEE) en la Argentina: el valor cubierto por

dichos certificados aumentó en más de dos veces entre el segundo semestre de 1971 —cuando entró en vigencia el esquema de la CEE— y el segundo semestre de 1972, y siguió aumentando, aunque a ritmo menor.

Un alto porcentaje de las exportaciones latinoamericanas de los productos incluidos en el esquema de la CEE corresponde a la categoría de productos sensibles o semisensibles sujetos a régimen de cuotas. Entre ellos se encuentran los productos que la mayoría de los países de América Latina tienen mayores posibilidades de exportar hacia el mercado europeo, pero para los cuales —por el mecanismo de las cuotas— se ha suspendido el tratamiento preferencial mucho antes de finalizar el año respectivo: por ejemplo, los cueros vacunos de Argentina, Brasil y Uruguay, algunos textiles de algodón de Colombia, cierto tipo de madera aserrada de Brasil, óxido de plomo de México, además de diversos otros productos para los cuales se suspendió en varias ocasiones el tratamiento preferencial a todos los beneficiarios.

Entre los productos no sensibles frente a los cuales el régimen preferencial es más flexible, el mayor aumento de las importaciones de la CEE desde Argentina, Brasil y México entre 1970 y 1972, ocurrió en los siguientes grupos: aceites esenciales (especialmente de Brasil), pieles y cueros (excluidos los vacunos y equinos), manufacturas de cuero, peletería y manufacturas de madera (especialmente de Brasil), máquinas y aparatos eléctricos, partes de equipos de transporte, etc. Aun cuando se observa al mismo tiempo la disminución de las importaciones de algunos otros productos, se puede afirmar que se registró un aumento considerable de las importaciones preferenciales hechas por la CEE desde América Latina en lo que concierne a los productos no sensibles.

Cabe destacar los siguientes hechos en relación con la evaluación del aprovechamiento del SGP por parte de los países latinoamericanos. El otorgamiento de preferencias a productos de origen agrícola (capítulos 1 a 24 de la NAB) es bastante limitado, tanto por el número de productos de este grupo incluidos en el sistema de la CEE, como por el margen de preferencia otorgado a cada uno. Esto se debe a la organización de los mercados agrícolas (la política agrícola común) y la necesidad de mantener un margen preferencial mayor en favor de los países asociados. Esta característica del SGP de la Comunidad limita particularmente las posibilidades de exportar manufacturas y semimanufacturas desde América Latina, puesto que los productos agropecuarios procesados constituyen uno de los más importantes rubros de exportaciones de manufacturas de América Latina.

Aun con los beneficios otorgados por el SGP, los países en desarrollo no asociados a la CEE —como son los de América Latina— quedan colocados en una posición mejor en ese mercado solamente con respecto a los Estados Unidos y al Japón como abastecedores de manufacturas, al concretarse la gran ampliación de la zona de libre comercio convenida por

la Comunidad y los actuales miembros de la AELI²⁵ y haber avanzado las relaciones especiales con los países mediterráneos que son fuertes competidores de América Latina en materia de manufacturas. También restringe las ventajas del Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE para gran número de países latinoamericanos la existencia de las preferencias especiales otorgadas a los países asociados, precisamente por la exclusión del SGP de gran número de productos de los capítulos 1 a 24 de la NAB, así como de otros productos de interés para América Latina, entre ellos los metales comunes hasta la fase de lingotes.

La CEE introdujo algunos mejoramientos al SGP de 1975, traducidos fundamentalmente en el aumento del número de productos agrícolas procesados, la conversión de un apreciable número de productos sensibles en semisensibles y el aumento del margen preferencial de los productos de los capítulos 1 a 24 de la NAB. Cabe advertir que la inclusión de nuevos productos agropecuarios obedece básicamente a las exigencias de los países asiáticos de la Comunidad Británica que no fueron asociados a la CEE, si bien se incluyeron algunos productos que también interesan a América Latina. Por otra parte, aún permanecen entre los bienes sensibles diversos productos de interés para América Latina, como cueros y pieles de bovinos, artículos de viaje de cuero, guantes de deporte, ciertos artefactos electrónicos, diodos y transistores, etc. Cabe reiterar que la CEE no consideró posible incluir, en la confección del esquema de 1975, la lista de los productos presentada por los países latinoamericanos en 1974. No se ha observado mejora alguna en el sector de los productos textiles. Es importante señalar también que la cuota básica sigue calculándose todavía con los datos de hace cuatro años (1971) y que el incremento de la cuota suplementaria no es suficiente, ya que gran parte es absorbido por la inflación monetaria. En suma, si bien ha habido avances, éstos parecen ser bastante limitados, particularmente si se toma en cuenta la erosión real y potencial de los beneficios que otorga el SGP de la CEE, por la proliferación de sus relaciones especiales con un gran número de países.

4. Las preferencias comerciales especiales de la CEE

Mientras el Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE se aplica a todos los países en desarrollo, las preferencias comerciales especiales son otorgadas por la CEE sólo a sus asociados y a ciertos países con los que ha celebrado acuerdos comerciales con miras a una eventual zona de libre comercio; por consiguiente, pueden distorsionar las condiciones de competencia entre distintos grupos de países en desarrollo. Los países que han negociado acuerdos especiales con la CEE y que gozan de estas preferencias constituyen ya una proporción alta del total de países en desarrollo y componen con los de la CEE un bloque económico de gran envergadura. El

²⁵ Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.

grupo incluye los países signatarios de los acuerdos de Yaoundé y Arusha, los de la Comunidad Británica, cinco países africanos que no pertenecen a ninguno de estos grupos y seis países mediterráneos asociados mediante acuerdos individuales (Chipre, Grecia, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía). Además de estos países, la CEE ha firmado acuerdos con miras a la formación de una eventual zona de libre comercio con cuatro países más de la zona africana-mediterránea (Egipto, España, Israel y el Líbano), igual como con los siete países que forman actualmente la AELI.

El SGP ofrece beneficios limitados hasta el momento, dado que la preferencia se aplica solamente al valor de las importaciones desde los países en desarrollo en un año base, más un pequeño porcentaje del valor cif de las importaciones de la CEE desde otros orígenes, y además ciertos productos sensibles están sujetos a cuotas individuales por país. En cambio, las preferencias especiales permiten la entrada sin límite de casi todos los productos sujetos a preferencias. La CEE no está obligada a extender estas preferencias especiales a todos los países a los cuales otorga el tratamiento de nación más favorecida, ya que las rebajas arancelarias correspondientes se hacen como etapa del proceso de formación de una zona de libre comercio y por lo tanto se hallan amparadas por las disposiciones del artículo XXIV del GATT sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Sin embargo, un número importante de miembros del GATT está en desacuerdo con esta declaración de la CEE.

Hasta ahora, los acuerdos de la CEE con los beneficiarios de las preferencias especiales han previsto el otorgamiento de preferencias inversas por parte de éstos. Sin embargo, es posible que se introduzca un cambio en el nuevo acuerdo que la Comunidad está negociando con sus antiguos y nuevos asociados y que las preferencias inversas no subsistan como obligatorias sino que se consideren voluntarias. Si no resultara así, los países que tendrían la obligación de otorgar preferencias inversas a la Comunidad no serían beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos. Por otro lado, si los países en desarrollo asociados con la CEE no tienen esta obligación, se puede argumentar que falta una de las condiciones esenciales para la constitución de una zona de libre comercio y en este caso las preferencias que la Comunidad otorga a los asociados tendrían que extenderse a todos los países con los cuales tiene pactada la cláusula de nación más favorecida.

Por otro lado, se espera que la nueva Convención concederá la entrada libre de derechos y restricciones no arancelarias para lo esencial de las exportaciones de los países asociados a la CEE, y un tratamiento más favorable para los productos agrícolas básicos y elaborados que son similares o competitivos con los de la Comunidad y que hasta ahora han sido objeto de un tratamiento menos favorable en los distintos regímenes de preferencias especiales, por estar sujetos a las reglamentaciones de la política agrícola común.

Para poder apreciar el significado de los regímenes de preferencia especiales conviene tener presente las características de las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE y entre ésta y sus asociados, las cuales se examinan más adelante. Se señala allí que en los años 1970-1972 la CEE absorbió un promedio anual de 27 % de las exportaciones totales de América Latina, pero ésta no tiene la misma importancia como mercado de la CEE, dado que en los mismos años la región no absorbió más del 7 % de las exportaciones de la Comunidad (excluidas las exportaciones intracomunitarias). En el mismo período, América Latina compró 11 % de las de los Estados Unidos. Otro elemento relevante es el hecho de que el mercado de la CEE absorbe de los países signatarios de la Convención de Yaoundé y de sus asociados mediterráneos (Chipre, Grecia, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía) un porcentaje mucho más alto de sus exportaciones que el señalado para América Latina. En el caso de los primeros llega casi a los tres cuartos.

A mediados de 1973, la secretaría de la CEPAL emprendió un examen de los acuerdos firmados por la CEE con los países signatarios de la Convención de Arusha y de la Segunda Convención de Yaoundé y con Grecia, Turquía, Marruecos, Túnez, Malta, España e Israel, mediante los cuales aquélla ha otorgado preferencias comerciales especiales no extensibles a otros bajo la cláusula de nación más favorecida. Posteriormente otros dos países mediterráneos han suscrito con la Comunidad acuerdos similares (Chipre y Líbano) y se espera que en un futuro próximo se agregarán otros. Algunas de las conclusiones a que se llegó en aquel examen son todavía válidas y se resumen a continuación.

a) Son muy escasos los productos de importancia dentro de las exportaciones latinoamericanas, que no están sujetos a preferencias especiales otorgadas a un grupo o más de los países vinculados a la CEE;

b) La intensificación de las ventajas arancelarias y no arancelarias que la CEE extiende a los países asociados y la considerable ampliación del número de países beneficiarios, así como la creación de mecanismos nuevos para promover las importaciones desde tales países asociados, plantean a los países exportadores latinoamericanos amenazas o peligros mayores que los que tuvo que enfrentar hasta ahora en el mercado de la CEE;

c) Por el lado positivo se ha visto que hasta ahora América Latina ha logrado mantener sus ventas de ciertos productos en mercados de la CEE a pesar de la competencia de los países mediterráneos y africanos, que tienen ventajas de proximidad geográfica y tratamiento preferencial. Esto ha sucedido, por ejemplo, con la carne, el trigo, el pescado, el maíz, otros cereales y los plátanos. Sin embargo, en el caso de productos como las naranjas, otras frutas frescas, los jugos de fruta, las nueces, los aceites vegetales fijos y el algodón en rama, América Latina confronta una competencia bastante dura de parte de países que gozan de preferencias especiales en la CEE;

d) Las preferencias especiales otorgadas por la Comunidad a países asociados y a los desarrollados de la AELI con los cuales forma una zona libre de comercio, debilitan los efectos de las preferencias que la CEE está otorgando a todos los países en desarrollo mediante el funcionamiento del Sistema Generalizado de Preferencias. Los dos sistemas cubren en general los mismos productos (aun en el caso de los productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB) y mientras el SGP se aplica solamente hasta un volumen determinado de importaciones de un producto dado, las preferencias especiales permiten, en la mayoría de los casos, importaciones sin límites.

5. El Sistema Generalizado de Preferencias del Japón

De acuerdo con las estimaciones preliminares basadas en estadísticas oficiales, las importaciones de productos latinoamericanos hechas por el Japón bajo el tratamiento preferencial del SGP habrían representado aproximadamente 4 % de las importaciones totales de este país desde la región en el año 1972, el primer año completo de vigencia del sistema. Este porcentaje es similar al porcentaje de las importaciones del Japón hechas con tratamiento preferencial desde todos los países en desarrollo, con respecto a su importación total proveniente de estos países. Sin embargo, cabe destacar que si no existiera el sistema de cuota global e individual, las importaciones con tratamiento preferencial desde los países en desarrollo habrían sido alrededor de tres veces mayores. El tratamiento preferencial fue suspendido al completarse las cuotas para 80 productos en el año fiscal de 1972. Parece importante, en vista de ello, la decisión del gobierno del Japón, adoptada en junio de 1973, de no suspender el tratamiento preferencial aun cuando el valor de las importaciones sobrepase la cuota global predefinida en lo que concierne a los productos cuya importación no ocasiona problemas a las industrias nacionales.²⁶

Con respecto a las importaciones desde América Latina hechas con preferencias, cabe señalar en primer lugar que el número de productos que se importan aprovechando beneficios del SGP es todavía muy reducido y que una parte apreciable de los mismos son bienes primarios, particularmente metales no ferrosos (como plata y aluminio, por ejemplo), si bien también se benefician del tratamiento preferencial varios productos no tradicionales, como partes de automóviles y piedras preciosas y semipreciosas. Entre los productos latinoamericanos para los cuales se suspendió el tratamiento preferencial en 1972 se destacan cueros y productos de cuero (Argentina y Colombia), pieles (Argentina), maderas (Brasil), hilado de

²⁶ Esta norma flexible se aplica a 110 grupos de productos de los 189 grupos de productos clasificados para los efectos de la fijación de límites máximos. (UNCTAD, *Aplicación y efectos del sistema generalizado de preferencias: esquema del Japón*, TD/B/C.5/17/Add.9.)

seda (Brasil), hilados y tejidos de ramio (Brasil), sombreros (Ecuador), aleación de hierro con níquel (Brasil), partes de calculadoras electrónicas (Argentina), cables (Argentina), vagones que no sean de ferrocarriles (México), etc. Las cuotas establecidas para esos productos eran en general muy pequeñas.

Por otra parte, para un gran número de productos las cuotas están lejos de cubrirse y pocos países pudieron aprovechar apreciablemente el SGP del Japón: entre otros, Corea del Sur, España e India. Las importaciones realizadas con preferencias desde el primero de estos países con respecto a las importaciones totales desde ambos países se calcula que ascienden a cerca de un 20 %.

Cabe señalar que en la norma de origen establecida en el SGP del Japón, los materiales o partes para muchos productos terminados, con excepción de los productos textiles, importados desde el Japón, son considerados materiales o partes originarios de los países beneficiarios de las preferencias.²⁷ Podría suponerse que una parte significativa de las importaciones del Japón hechas con tratamiento preferencial desde algunos países de Asia está constituida por productos elaborados con sistemas de subcontratación.

En suma, si bien ha habido cierto avance en el aprovechamiento del SGP por parte de América Latina, el valor de las importaciones del Japón desde la región es aún bastante pequeño. Será indispensable un mejoramiento sustancial del esquema del SGP del Japón y la adopción de activas medidas de promoción complementarias para que los países latinoamericanos puedan aprovechar más los beneficios del esquema. Entre tales medidas puede mencionarse la difusión de informaciones acerca del mercado japonés.

6. El Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos²⁸

El Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos aún no entra en vigor, ya que solamente a fines de 1974 fue aprobada la Ley de Comercio de 1974, dentro de la cual está comprendido. De conformidad con el título V de esta ley, los países en desarrollo disfrutarían por un plazo de 10 años de una exención de derechos para una amplia gama de productos manufacturados y semielaborados y para una lista seleccionada de productos agrícolas y básicos que en la actualidad sólo se regulan por

²⁷ Véase por ejemplo UNCTAD, *The generalized system of preferences: further improvement and harmonization in the rules of origin* (TD/B/C.5/WG(V)2), septiembre de 1974.

²⁸ Como al redactarse este punto todavía no se disponía del texto oficial de la nueva Ley de Comercio este examen se basa en las disposiciones contenidas en el proyecto de reforma de la Ley de Comercio, de 1973, que vino a convertirse en la Ley de Comercio de 1974.

aranceles. El Presidente de los Estados Unidos y la Comisión de Aranceles de ese país elaborarían conjuntamente una lista positiva de los productos que reúnen los requisitos para tal tratamiento, y el Presidente dispondría luego de un margen para limitar o mejorar el alcance del sistema.

La inclusión de productos en la lista positiva mencionada estaría sujeta a una serie de condiciones y limitaciones como *a)* las que emanan de las normas relativas al origen; *b)* el hecho de que el producto en cuestión esté sujeto a medidas de asistencia pública en beneficio de la industria nacional pertinente; *c)* el hecho de que el producto haya resultado ser altamente competitivo en los mercados de los Estados Unidos (en que la masa crítica la constituyen importaciones anuales de los Estados Unidos por un monto equivalente a 25 millones de dólares o más, o 50 % del mercado de importaciones de los Estados Unidos); y *d)* la "sensibilidad" del producto, ya sea por su inclusión en algún acuerdo internacional, por su relación con la política nacional de protección a la agricultura, su sujeción a alguna cláusula de salvaguardia del GATT o sus posibles efectos perjudiciales para alguna industria de los Estados Unidos. No se otorgarían preferencias a los productos que estén incluidos en las consideraciones mencionadas en los puntos *b)* a *d)*. En lo que toca al punto *a)* —las normas relativas al origen— se establece que "la suma del costo o valor de los materiales producidos en el país en desarrollo beneficiario más los costos directos del procesamiento efectuado en el país beneficiario deberá ser igual o superior a un porcentaje determinado del valor estimado del producto en el momento de su ingreso al territorio aduanero de los Estados Unidos". En lo que toca al porcentaje previsto se establece que será "aquel porcentaje no inferior a 35 % y no superior al 50 % del valor estimado, fijado por el Secretario del Tesoro de acuerdo con los reglamentos".²⁹

La designación de los países en desarrollo beneficiarios también está sujeta a una serie de limitaciones. El Presidente deberá tener presentes: *a)* el deseo expreso de un país de ser designado; *b)* el nivel de desarrollo económico de tal país; *c)* si hay o no otros países desarrollados importantes que otorguen preferencias análogas y *d)* si el país ha procedido o no a nacionalizar bienes pertenecientes a ciudadanos de los Estados Unidos sin otorgarles una indemnización adecuada. El Presidente no puede designar beneficiario a un país en desarrollo si sus productos no reciben trato de nación más favorecida por parte de los Estados Unidos o si otorga preferencias recíprocas a otro país desarrollado.³⁰

Se han realizado varios intentos de evaluar anticipadamente los efectos que podría tener el sistema propuesto en los Estados Unidos y los países

²⁹ Gobierno de los Estados Unidos, *Proyecto de reforma de la Ley de Comercio*, sesiones del Comité de Finanzas, Senado de los Estados Unidos, I parte, pp. 152-153.

³⁰ En virtud de una enmienda aprobada a último momento, tampoco pueden ser designados beneficiarios los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ni los que participan en otros arreglos de tipo similar.

en desarrollo, particularmente los latinoamericanos y caribeños, que se han traducido en recomendaciones de liberalizar y perfeccionar el esquema. Estos intentos se basaron en listas preliminares de los productos (algunos de ellos agrícolas, pero en su mayoría no agrícolas) que probablemente se incluirían.

Hay consenso general de que los efectos globales en el balance comercial y el de pagos de los Estados Unidos no constituirían un peligro grave para la economía estadounidense. Un informe de la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos, que incluye proyecciones hasta 1980, llegaba a la conclusión de que "... en general, las preferencias arancelarias que otorguen los Estados Unidos a los países en desarrollo no afectarán gran cosa la economía de los Estados Unidos".³¹ Las importaciones de los 160 productos que componen la muestra satisficieron 4.4 % del consumo de los Estados Unidos en 1967, y en 1980 satisfarían el 5.6 % sin preferencias y el 6.0 % con preferencias. De acuerdo con otra fuente del Gobierno de los Estados Unidos, en 1970 y 1971 las importaciones gravables de productos que habrían recibido tratamiento preferencial si hubiese estado vigente el Sistema Generalizado de Preferencias, sólo representaron 0.115 % del producto nacional bruto. Tales productos sólo constituyeron 14 % de las importaciones gravables (5 % correspondiente a los capítulos 1 a 24 de la NAB y 16 % correspondiente a los capítulos 25 a 99), y 10 % del total de importaciones desde los países beneficiarios.³² La misma fuente ofrece una comparación que vale la pena citar, entre Japón, la CEE y los Estados Unidos, de "importaciones libres de impuestos más importaciones sujetas al Sistema Generalizado de Preferencias como porcentaje del total de importaciones de los países beneficiarios", que indica 46 % para el Japón, 75 % para la CEE y 42 % para los Estados Unidos. También se midió el aumento estimado del comercio ocasionado por el Sistema Generalizado de Preferencias, como porcentaje del producto nacional bruto. Este resultó mayor en los Estados Unidos que en el Japón o la Comunidad Económica Europea, aun siendo insignificante en el primero (0.0208 %). El efecto negativo neto estimado en el balance comercial de los Estados Unidos fue de sólo 51 millones de dólares, en tanto que las importaciones totales de los Estados Unidos —desde todas las fuentes— fue de 45 476 millones de dólares. Todos estos datos sugieren que, pese a que la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias, podría dar lugar a situaciones competitivas nuevas en algunas industrias de los Estados Unidos, el efecto en la economía en su conjunto pasará prácticamente inadvertido. Por otra parte, hay amplio margen para que los Estados Unidos alcance a otros países

³¹ Comisión de Aranceles de los Estados Unidos, *Probable Effects of Tariff Preferences for Developing Countries*, Washington, 1972, p. 81-A.

³² Cámara de Representantes de los Estados Unidos, sesiones del Subcomité de Asuntos Interamericanos, junio 25 y 26 de 1973. (Declaración del Embajador Harald B. Malmgren, pp. 55 y 56.)

desarrollados en lo que toca a la liberalización de las importaciones procedentes de las regiones en desarrollo, y en especial para que cubra la diferencia antes señalada de 42 a 75 % entre los Estados Unidos y la CEE.

Cuando se procura calcular los efectos del SGP sobre el comercio futuro de América Latina y el Caribe, no sólo es necesario conocer la composición y orientación de sus exportaciones en los últimos años, sino que poseer además información relativa a los productos cuya exportación podría tener interés y que podrían comercializarse si mejoraran las condiciones de acceso al mercado. Para preparar este tipo de información es preciso realizar investigaciones sobre el terreno muy detalladas, y por ello, la lista consolidada más reciente de productos de exportación reales y potenciales desde América Latina hacia los Estados Unidos es la preparada en 1969 para una reunión de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA),³³ que comprende casi 2 000 rubros, alrededor de un 10% de los cuales corresponde a los capítulos 1 a 24 de la NAB y el resto a los capítulos 25 a 99 de la NAB. Una muestra que en 1972 abarcaba el 85% de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de 20 países latinoamericanos, revelaba que el 47% de las importaciones reales correspondía a los capítulos 25 a 99 de la NAB. La comparación de esta lista, que clasifica los productos de acuerdo con las partidas de la CUCI, la NAB y el Arancel de los Estados Unidos (TSUS) con otra que figura como anexo a un documento de la UNCTAD,³⁴ que clasifica los productos según la NAB y el Arancel de los Estados Unidos, e indica cuáles productos quedarían acogidos al esquema generalizado de preferencias de los Estados Unidos, revela lo siguiente: en el caso de los capítulos 1 a 24 de la NAB en que se considera generalmente que las preferencias tendrán poca importancia, se observó que alrededor del 22% de los productos clasificados conforme a la partida arancelaria de cinco dígitos del Arancel de los Estados Unidos quedarían incluidos en las preferencias. En el caso de los capítulos 25 a 99 de la NAB, aproximadamente el 86% de los productos quedaría incluido en las preferencias. Otro grupo de productos que figura en la lista ingresa acogido al régimen de entrada en franquicia.

Se ha procurado calcular qué porción de las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos habría estado acogida al régimen preferencial si el sistema hubiera estado vigente en 1971. Sin embargo, en dichos cálculos no se han tomado en cuenta las nuevas exportaciones potenciales derivadas de la aplicación del sistema. De conformidad con las cifras preparadas por el *Overseas Development Council* (Consejo de Desarrollo de

³³CECLA, "Derechos aduaneros y restricciones cuantitativas aplicadas por los Estados Unidos a productos de especial interés para los países latinoamericanos" V1 E/2 Add.3/Rev.1, abril de 1969.

³⁴UNCTAD, *Efectos del esquema de preferencias generalizadas propuesto por los Estados Unidos de América*, TD/B/C.5/20, 19 de febrero de 1974, anexo I.

Ultramar),³⁵ que comprenden un 80% de dichas exportaciones, los productos que se hubiesen podido acoger al régimen preferencial hubiesen representado solamente el 7% de todos los productos gravables, correspondiendo el 4% a las manufacturas y semimanufacturas y el 3% a otros productos. El valor de importación de los productos que hubiesen podido disfrutar de trato preferencial alcanzaba al 4.8% del valor total de la muestra del 80% de las importaciones estadounidenses procedentes de los países de América Latina y el Caribe, pero un tercio del valor total de la muestra ingresaba acogido a franquicia. Según la misma fuente, alrededor de 75% del comercio que hubiera podido acogerse al régimen preferencial estaba sujeto a derechos de 10% o menos; en consecuencia, el margen de las preferencias, así como la repercusión fiscal para los Estados Unidos, era escaso. Aproximadamente el 60% del valor de importación de los productos que hubieran podido acogerse al régimen de preferencias correspondía a exportaciones de México y sólo un 10% a las del Brasil. Tal vez sea más significativa la relación entre el valor de las importaciones de los productos que podrían acogerse al régimen de preferencias y el valor de las importaciones totales gravables como se indica en el cuadro 14.

Cuando se compara el valor de los productos que podrían acogerse al régimen preferencial con el valor de las importaciones totales, es necesario tomar en cuenta el grado de liberalización (franquicia) preexistente para las importaciones que proceden de cada país o grupo de países.

La polémica relativa al Sistema de Preferencias Generalizadas propuesto por los Estados Unidos se ha centrado fundamentalmente en torno a las cláusulas relativas a cómo deben designarse los países beneficiarios y a cómo deben determinarse los productos que podrían ser objeto de trato preferencial. Las sugerencias principales que podrían formularse, tomando en cuenta los resultados del análisis efectuado en los documentos de la UNCTAD y de la CECLA, y las opiniones expresadas por ciudadanos estadounidenses ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, serían: a) suprimir, o al menos modificar, la fórmula de necesidad competitiva, con su límite de 50% ó 25 millones de dólares; b) interpretar las normas de origen, que todavía son algo ambiguas; c) evitar el retiro de preferencias cuando una industria nacional busca alivio; d) disponer la preparación de una lista negativa de productos en vez de una positiva, a fin de incluir en el sistema un mayor número de exportaciones de los países en desarrollo; e) suprimir la cláusula que faculta al Presidente para negar trato preferencial a los países que han nacionalizado una industria estadounidense sin otorgar compensación adecuada, y f) suprimir los productos textiles de la lista de productos

³⁵ Véase, Guy Erb, "Las preferencias arancelarias de Estados Unidos a América Latina y las negociaciones multilaterales", *Comercio exterior*, agosto de 1973, p. 787. Las mismas cifras fueron proporcionadas por el señor Erb al Subcomité de Asuntos Interamericanos, en sus sesiones del 25 al 26 de junio de 1973.

críticos no acogidos a régimen preferencial, puesto que las exportaciones de éstos hacia los Estados Unidos ya estarían protegidas por el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles.

Cuadro 14
IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS PROCEDENTES
PRINCIPALMENTE DE DETERMINADOS PAISES Y ZONAS
DE INTEGRACION, 1971

(Millones de dólares)

	Argen- tina	Brasil	México	Mercado Común Centro- ameri- cano	Grupo Andino	Mercado Común del Caribe ^a
1. Productos que podrían acogerse al régimen preferencial	6	23	120	5	31	2
2. Total de importaciones	113	662	780	141	1 496	284
Gravables	98	221	622	18	1 124	143
Acogidas a franquicia	15	441	158	123	372	141
Porcentaje de productos gravables que podrían acogerse al régimen preferencial	6.1	10.4	19.3	27.8	2.7	1.4
Porcentaje de las importaciones totales acogidas a franquicia	13.3	66.6	20.0	87.2	24.9	49.6

Fuente: Cifras tomadas de las sesiones del Subcomité de Asuntos Interamericanos del Comité de Relaciones Exteriores, Cámara de Representantes, Gobierno de los Estados Unidos, Washington, 25 y 26 de junio de 1973, página 23.

^aBarbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

C. IMPORTACIONES Y DESARROLLO³⁶

1. Evolución global de las importaciones

Durante el decenio de 1950 y el primer quinquenio de los años sesenta, por cada 1 % que crecía el producto bruto de América Latina, las importaciones de la región en su conjunto aumentaban en 0,4 %. En cambio desde mediados del decenio de 1960 la relación entre ambos ritmos de crecimiento se modificó sustancialmente. Entre 1965 y 1973 la

³⁶ En el estudio de la CEPAL *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones* se presenta un análisis más detallado y completo de las características del proceso de sustitución de importaciones en los países y en sectores industriales ligados con la integración económica latinoamericana. (Edic. Fondo de Cultura Económica, México, abril de 1975.)

relación media entre el ritmo anual de crecimiento de las importaciones y del producto fue de 1.3: es decir, si el producto crecía 6 % anualmente, las importaciones se elevaban en 7.8 %.

En algunos países, el ritmo de crecimiento de las importaciones es aún más acelerado que el del producto. La relación entre ambos ritmos, es decir, la elasticidad de las importaciones con respecto al producto en el período 1965-1973 fue casi de 2 en Brasil y de 1.8 en Chile, y entre 1965 y 1971 fue de 1.8 en Argentina, donde declinó posteriormente. En Ecuador, México y Venezuela dichas elasticidades estuvieron entre 1.2 y 1.5.³⁷

Es interesante señalar que en dos casos se observó una tendencia distinta a las anteriores, asociada con una intensificación del proceso de sustitución de importaciones.

El primer caso es el Perú. Allí la elasticidad de las importaciones con respecto al producto fue de casi 2 entre 1959 y 1967, como resultado de una política liberal de importaciones; en cambio, en los últimos años se ha asignado un papel primordial a la industrialización y a la sustitución de importaciones dentro del marco de la subregión andina, con lo cual el coeficiente de elasticidad de las importaciones con respecto al producto bajó de dos a uno. El segundo caso es el de los países del Mercado Común Centroamericano, que entre 1961 y 1973 vivieron un proceso de sustitución de importaciones desde fuera de la región complementado con un fuerte crecimiento del comercio intrazonal; como resultado, en ese período la elasticidad de las importaciones correspondientes al comercio intrazonal fue de 3.1, y de las extrazonales 1.2. Esto significa que el crecimiento del comercio intrazonal triplicó el del producto, mientras que el comercio extrazonal creció a un ritmo poco mayor que el producto. En el Mercado Común Centroamericano se aprecia también que el proceso de sustitución fue bastante intenso hasta los últimos años del decenio de 1960, es decir, durante el período en que se produjeron los avances más vigorosos del Mercado Común; a partir de 1969 y hasta 1973, las dificultades con que tropezó el proceso de integración hicieron repuntar las importaciones desde fuera de la región.

La aceleración de las importaciones de América Latina en los últimos años, en el conjunto de la región y sobre todo en los países de mayor tamaño, se explica por varias razones.

Como bien se sabe, en los últimos años cambiaron las políticas económicas de muchos países latinoamericanos. Se relajó la contención de importaciones procedentes del resto del mundo desde mediados del decenio de 1960, coincidiendo con la mayor disponibilidad de divisas produci-

³⁷ Para obtener las principales variables se han utilizado series calculadas a precios de 1960.

das por la aceleración de las exportaciones, sobre todo a partir de 1969; en esta política más abierta influyó también el deseo de hacer más competitivo el sector industrial y una mayor disponibilidad de financiamiento externo.

Lo anterior se tradujo en el incremento del coeficiente de abastecimiento importado de la demanda de muchos sectores, en particular el químico y el metalmecánico, en varios países de la región, especialmente en los de mayor desarrollo relativo, que son los que más pesan en el comportamiento del conjunto de América Latina. Pero el mismo fenómeno se observó en algunos países de tamaño intermedio. Las políticas de exportación de manufacturas de varios países latinoamericanos que exigen una mayor capacidad de competir y más especialización en producciones industriales, contribuyen a explicar este fenómeno. Son varios los países que alientan y facilitan la importación de muchos bienes mecánicos o de fábricas completas con el objeto de establecer industrias de exportación; se origina así una política más liberal de comercio exterior, en virtud de la cual tal vez no se efectúen algunas de las sustituciones que podrían realizarse en los sectores más retrasados de la industria.

Hasta aquí la elevada elasticidad de crecimiento de las importaciones con respecto al producto reflejaría un fenómeno que al menos en parte sería de transición desde una economía más cerrada a una más abierta; una vez lograda la mayor apertura, la velocidad de crecimiento de las importaciones podría no seguir siendo tan alta (casi el doble de la del producto), como ha ocurrido en Argentina, Brasil y Chile a partir de 1965. Pero hay otras razones que explican esa alta elasticidad y que no corresponden al comportamiento temporal en un período de transición, sino a fenómenos de influjo más permanente, y a ello se hace referencia a continuación.

En primer lugar, si se mantuvieran constantes los coeficientes de importaciones de los bienes provenientes de cada sector con respecto a la demanda de los bienes provenientes del mismo sector, el coeficiente medio total de importaciones con respecto al producto interno bruto aumentaría con el tiempo. Esto se explica por los cambios en la composición de la demanda en distintos niveles de ingreso. A medida que el ingreso por habitante crece, aumenta más rápidamente la demanda de aquellos bienes cuyo abastecimiento incluye una proporción mayor de importaciones, y en cambio crece más lentamente la de bienes cuya proporción de importaciones es menor. En consecuencia, si se congelaran los coeficientes de importación de los bienes originarios de cada sector y si creciera el producto por habitante, la elasticidad de importaciones con respecto al producto sería mayor que la unidad. Pero aún hay más: la elasticidad misma no sólo es mayor que la unidad, sino que crece a medida que la velocidad del crecimiento del producto se acelera, debido al mismo fenómeno de cambio en la estructura de la demanda que ya se mencionó.

En otras palabras, la primera razón importante para el crecimiento fuerte y permanente de las importaciones es el aumento del ingreso por habitante, que cambia la estructura de la demanda y la orienta hacia un crecimiento más dinámico de los bienes con mayor contenido importado. Los sectores con niveles de ingreso intermedio y alto tienen un peso relativamente importante en la demanda efectiva; a medida que van satisfaciendo sus necesidades más simples con productos locales, prefieren dedicar el incremento de sus ingresos a adquirir bienes más complejos y sofisticados, que a su vez tienen más contenido importado extrarregional que los anteriores y cuya producción obliga a adquirir en el exterior insumos y bienes de capital. Además, cabe recordar que las innovaciones tecnológicas provienen principalmente de los países industrializados. En esta forma, las importaciones crecen más rápido que el producto y el coeficiente global aumenta aun cuando se mantenga constante el coeficiente de importaciones de cada uno de los tipos de bienes. Si el coeficiente total de importaciones se mantiene constante en un período determinado, será porque en algunos de los tipos de bienes se estará produciendo un proceso de sustitución de importaciones que compensará el efecto de este cambio en la estructura de la demanda.

En segundo lugar, el comercio intrazonal ha impulsado el incremento de las exportaciones con efectos beneficiosos para los países, pues representa un factor de expansión. Pero el aumento de las exportaciones intrazonales significa al mismo tiempo un aumento de las importaciones de cada uno de los países y de la región en su conjunto. Así, entre 1961 y 1973 el ritmo de crecimiento de las importaciones provenientes de la subregión es sensiblemente mayor que el de las provenientes del resto del mundo, tanto en el Mercado Común Centroamericano como en la ALALC.

2. Estructura de las importaciones

Paralelamente al aumento del coeficiente de importaciones en varios países y al incremento rápido de las importaciones totales, se produce una evolución hacia una estructura de importaciones en la cual predominan en forma creciente los bienes de tecnología avanzada que provienen de los sectores más industrializados. El proceso de sustitución de importaciones en América Latina comenzó por abordar la producción de los bienes más simples, postergando la sustitución de otros que se requerían para la fabricación de los primeros. En general, los bienes de capital necesarios para la producción industrial fueron los que menos se sustituyeron; más bien se facilitaba su importación para iniciar con ellos la producción de bienes de consumo durables y no durables y de bienes intermedios más sencillos. La sustitución de algunas importaciones daba lugar a la necesidad de importar productos nuevos que con el crecimiento de la demanda compensaban el efecto de la sustitución realizada. Esta secuencia no era

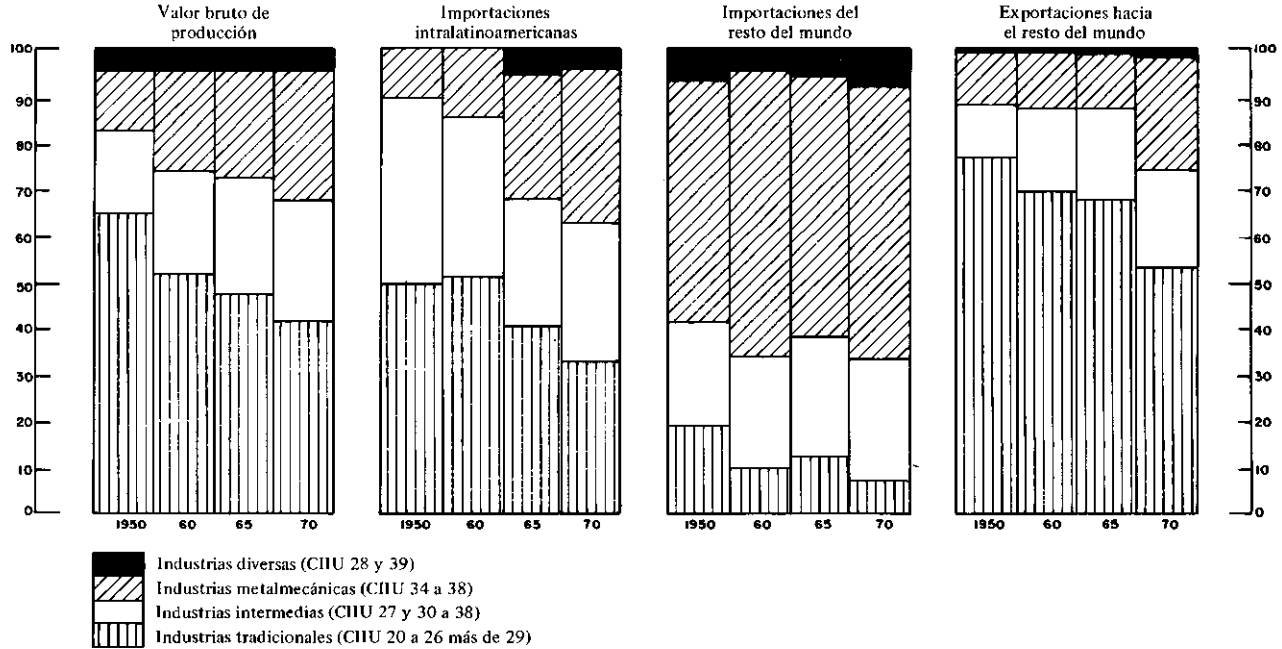
totalmente inevitable. Era lógico por una parte que se creara primero, mediante la producción de bienes finales de consumo, la demanda de bienes intermedios y de capital, y posteriormente se comenzara a satisfacer esa demanda con producciones de tales bienes; pero no tendría por qué haberse llegado tan adelante en la sustitución de todos los bienes de consumo antes de abordar la de los bienes intermedios y de capital. La secuencia de este proceso de sustitución conduce a la asimetría del comercio exterior —vale decir, a la diferente estructura de las importaciones con respecto a las exportaciones de América Latina— que diferencia a la región de economías maduras en las cuales, sin perjuicio de que haya especialización de cada país en determinados bienes o grupos de bienes se obtiene una estructura diversificada tanto de las importaciones como de las exportaciones. Esta misma secuencia del proceso de sustitución de importaciones, y la estructura asimétrica del comercio exterior a que da lugar, son algunas de las principales causas de la tendencia sistemática al déficit del balance comercial, al estrangulamiento externo y a la limitación del ritmo de crecimiento que por consiguiente impone el comercio exterior. Aunque en los últimos años la evolución favorable de las exportaciones latinoamericanas de productos primarios y manufacturados compensó temporalmente estos factores negativos, éstos pueden ponerse de manifiesto en el futuro cercano si las exportaciones, por condiciones menos favorables del mercado internacional, no pueden continuar sosteniendo un ritmo de crecimiento tan acelerado como el reciente.

Los hechos mencionados en el párrafo anterior se reflejan en la participación cada vez mayor de las importaciones de bienes químicos y mecánicos en el total de las importaciones de bienes: subieron de 53 % en 1950 a 63 % en 1960, en 1970 sobrepasaban el 65 % (véase el gráfico 7) y se estiman en 68 % para 1972-1973. A pesar que ha habido sustitución de algunos de estos bienes, el hecho de que sean imprescindibles ejerce una clara presión para que se aumente su proporción en el total de las importaciones. Una proyección preliminar de las necesidades de importación hacia 1985 indica que con una tasa de crecimiento del producto interno bruto del conjunto de América Latina algo superior al 7 1/2%, los bienes mecánicos y químicos representarían el 62 % de las importaciones totales de bienes —vale decir, una proporción semejante a la de 1960—, a pesar de haberse hecho esta proyección suponiendo la existencia de una política de cooperación comercial e industrial de los países latinoamericanos que permita realizar una sustitución mucho más dinámica y eficiente de las importaciones desde el resto del mundo en el ámbito del mercado total latinoamericano —vale decir, con un fuerte incremento paralelo del comercio intrazonal— que la que puede tener lugar si cada uno de los países sigue avanzando en su proceso industrial sin cooperación intensa con los demás y, por lo tanto, sin aprovechar las ventajas del tamaño del mercado regional.

Gráfico 7

AMERICA LATINA: ESTRUCTURAS COMPARADAS DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS IMPORTACIONES INDUSTRIALES

(Porcentajes)



Fuente: CEPAL.

La estructura de las importaciones es sensible a la situación de balance de pagos que originan las exportaciones y los demás factores que condicionan la capacidad para importar. Ante la proporción elevada de bienes de capital e intermedios en las importaciones (gran parte de los bienes mecánicos son para inversión y los químicos son una parte importante de los bienes intermedios), cualquier reducción de la capacidad para importar plantea el dilema de tener que restringir la importación de algunos de dichos componentes esenciales, o comprimir más aún la de bienes de consumo, generalmente reducidos ya a un mínimo. Al disminuir las compras de bienes de inversión, se compromete la capacidad de crecimiento de la economía o la posibilidad de renovar equipos; al reducir las de insumos, los efectos se dejan sentir de inmediato en el nivel de actividad industrial. En situación holgada del balance de pagos, la situación se invierte, como ha ocurrido en los últimos años.

Esta sensibilidad de las importaciones de bienes de los sectores rezagados en el proceso sustitutivo se pone de manifiesto al estudiarla por ramas industriales, tanto del lado de las importaciones como de la producción.

Durante los años cincuenta la estructura de las importaciones experimentó cambios bastante intensos, mientras que en el decenio siguiente la variación fue apreciablemente menor. En el decenio de 1950 se produjo una importante merma en la participación porcentual de bienes tradicionales, especialmente alimentos y productos textiles, como consecuencia del proceso de sustitución. Paralelamente se advirtió un fuerte aumento en la ponderación de las industrias mecánicas, especialmente las de equipos de transporte, a pesar de que la sustitución ya se había iniciado en estos rubros. En los años sesenta la participación de los bienes tradicionales industriales se redujo a una proporción exigua, alrededor de 9 % del total de las importaciones (véase nuevamente el gráfico 7). Las importaciones de bienes intermedios crecieron, sobre todo las de productos químicos, y tendieron a una participación relativa más importante. Las de los bienes metalmeccánicos experimentaron a mediados de los años sesenta una pequeña reducción que puede atribuirse a la sustitución de importaciones en el sector automotor y que se compensó en parte por el aumento proporcional en las importaciones de maquinaria eléctrica y no eléctrica. Además, en esos mismos años, se produjo una ligera contracción económica en algunos países, que contribuyó a reducir las importaciones de bienes de inversión.

La rigidez de la estructura de las importaciones solamente se está venciendo en el ámbito del comercio intrazonal, debido en buena medida a los procesos de integración y a sus efectos indirectos. La estructura de las importaciones intrazonales se acerca cada vez más a la de las importaciones extrazonales, y se va diferenciando gradualmente de la estructura de las exportaciones al resto del mundo. En el intercambio zonal, mientras la participación de los productos primarios a fines del decenio de 1960 no era

mayor a un tercio —había sido de 60 % a principios del mismo— la de los bienes mecánicos subió en ese mismo período de 5 a 22 %.

El comercio intrazonal tiene todavía un volumen limitado. El intercambio de bienes mecánicos no sobrepasa el 6 % de las importaciones totales de ese rubro; en las industrias intermedias alcanza un 12 % mientras que en las tradicionales, a pesar de que la producción ha tenido un crecimiento menos intenso que la industria mecánica, el comercio intra-regional proporciona parte considerable (36 %) de las importaciones totales de esos bienes.

3. Asimetría del comercio exterior como manifestación de un desarrollo inmaduro

La estructura de las importaciones y la de las exportaciones de los países latinoamericanos, aun de los relativamente más desarrollados, muestran una asimetría muy marcada (véase nuevamente el gráfico 7). Ambas son muy diferentes entre sí, y a su vez muy distintas de las correspondientes a economías desarrolladas maduras. Cada país latinoamericano exporta en condiciones competitivas algunos bienes primarios, lo que indica una disponibilidad de recursos naturales que es un hecho positivo de indudable importancia como revela lo ocurrido recientemente con el petróleo. Los países de la región también han logrado avanzar en la exportación de bienes primarios semielaborados. Los países de mayor desarrollo relativo de la región son los únicos que han avanzado en la etapa de exportación de bienes manufacturados provenientes de industrias livianas (bienes de consumo no durables y durables) y un poco en materia de maquinaria y equipo industrial. Sólo en 1973 alcanzó cierta significación en Argentina y Brasil la exportación de estos últimos bienes, principalmente hacia América Latina.

Las importaciones de bienes primarios o tradicionales que todavía se realizan generalmente responden a insuficiencias de algunos recursos naturales y son difíciles de reducir. Se efectúan importantes compras de combustibles, de algunos productos metálicos sin elaborar o semielaborados y de bienes alimenticios (trigo, carne y otros). Como ya se dijo, las importaciones de industrias livianas han tendido a desaparecer en los países más grandes y a disminuir en los otros, en virtud del proceso de sustitución de importaciones. En cambio, han ido tomando importancia las compras de bienes químicos y mecánicos.

El predominio cada vez mayor de bienes esenciales de alta tecnología en las importaciones explica que, pese al gran avance de la sustitución de importaciones y de la industrialización, no haya disminuido la vulnerabilidad externa ni las dificultades de balance de pagos que encaran los países latinoamericanos en su proceso de desarrollo. Los problemas del sector externo han cambiado de carácter, pero su gravedad potencial no ha

disminuido. Cuando baja el poder adquisitivo de las exportaciones, o aumentan los precios de importación de las materias primas imprescindibles, se hace preciso sacrificar importaciones esenciales en desmedro del nivel de actividad económica y, sobre todo, del ritmo de formación de capital y de crecimiento.

La elasticidad de importaciones con respecto al producto del conjunto de América Latina —que en el período 1965-1973 fue de 1.3, correspondiente a un ritmo de crecimiento del producto de 6.2 % anual— tendería a aumentar en los próximos diez años, según las estimaciones preliminares realizadas, de continuar predominando circunstancias y comportamientos similares a los recientes. Para el período 1975-1985, suponiendo una tasa de crecimiento del producto de 6.9 % anual, la elasticidad de importaciones con respecto al producto sería de 1.6.

La consecuencia de esa asimetría del comercio exterior, reflejo de un desarrollo interno desequilibrado, es la fuente principal del crónico estrangulamiento externo: se exportan bienes cuyo comercio mundial crece más lentamente, y se importan otros cuya demanda tiene una alta elasticidad-producto.

Las alzas recientes en los precios de las materias primas que importan algunos países latinoamericanos, sobre todo el petróleo, ha planteado ya algunas dificultades de balance de pagos.

La declinación que podría producirse en bienes primarios que constituyen una parte sustancial de la exportación de muchos de los países latinoamericanos, y la posible disminución del ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas, además del aumento de los precios de las importaciones, acontecimientos todos relacionados con las perspectivas inciertas de la economía internacional y con el proceso inflacionario mundial, plantean preocupaciones legítimas acerca de la evolución futura de la capacidad para importar de los países latinoamericanos, y su efecto en el desarrollo económico.

D. TRANSPORTE MARITIMO

1. *Transporte mundial*

En los primeros cuatro años del Segundo Decenio para el Desarrollo, la flota mercante mundial creció 37 % hasta alcanzar un total de 311.3 millones de toneladas de registro bruto (T.R.B.), como muestra el cuadro 15. Persistió la tendencia a la especialización de la flota que se había observado en los primeros años. Los buques tanques conservaron su dominio y su tonelaje creció 4 %, llegando a representar el 42 % del total mundial, en tanto que el tonelaje de graneleros aumentó 5 % hasta representar el 25 % del total. Los barcos para el transporte de carga unitarizada (portacontenedores y LASH) aumentaron su participación relativa de menos de 1 % a 2 % del total.³⁸

³⁸ Lloyd's Register of Shipping, *Statistical Tables*, 1970 y 1974.

La tendencia aparente a la especialización se mantuvo en parte debido a que disminuyó levemente el tonelaje absoluto de los buques de carga general mientras el tonelaje de los demás tipos de barcos aumentaba. Los barcos especializados habían empezado a invadir la esfera del transporte de carga seca atendido tradicionalmente por buques de carga general, de modo que se necesitaban menos barcos nuevos de este tipo. Además, los barcos más antiguos estaban siendo desguzados a un ritmo relativamente rápido.³⁹ Por consiguiente se redujo en 10 % la participación de los barcos de carga general en el tonelaje mundial, restándose sólo 22 %.

A juzgar por las estadísticas sobre las órdenes de fabricación de barcos, parece que en el futuro inmediato continuarán predominando los buques tanques y los buques graneleros en el tonelaje mundial. Considerados en conjunto, estos barcos representaban el 56 % del número de buques y el 92 % del tonelaje de los barcos en construcción al 31 de julio de 1974. (Véase el cuadro 16.) La tendencia a la especialización queda de manifiesto por la reducción de los pedidos de cargueros mixtos (para el transporte de carga a granel seca y petróleo), que en cierto sentido son menos especializados que cualquiera de ellos individualmente considerados.

La especialización se advierte cada vez más claramente incluso dentro de la categoría de los buques tanques. Si bien todos los buques tanques en construcción de más de 150 000 toneladas de peso muerto se destinan al transporte de crudos, un porcentaje apreciable de los que tienen menos de 150 000 toneladas de peso muerto está formado por barcos de transporte especializados como los buques tanques para el transporte de productos químicos, de gas licuado, de derivados del petróleo. Los buques fudres y similares suelen ser pequeños en comparación con los buques tanques en general —por ejemplo muchos buques tanques para derivados del petróleo tienen de 30 000 a 36 000 toneladas de peso muerto (T.P.M.)— pero son muy apropiados para el transporte de los productos que llevan o para las rutas que atienden. Los pedidos de fabricación de buques tanques de más de 150 000 T.P.M. han aumentado en 76 % en el período comprendido desde mediados de 1971 a mediados de 1974, en tanto que los pedidos de aquéllos de menos de 150 000 T.P.M. aumentaron en 119 % en el mismo período. A mediados de 1971 el número de pedidos de buques tanques pequeños era 64 % superior al de pedidos de buques grandes; a mediados de 1974 esa proporción era de 2 a 1.⁴⁰

La creciente crisis del petróleo ha tenido grandes repercusiones tanto en la flota mundial existente como en las órdenes de fabricación de nuevos barcos. El marcado aumento en el precio de los combustibles ha inducido a

³⁹ OCDE, *Maritime Transport 1973*, p. 67.

⁴⁰ Suplementos trimestrales de *Fairplay International Shipping Journal*, N° 28, 26 de agosto de 1971; y N° 40, 22 de agosto de 1974.

Cuadro 15

DISTRIBUCION DE LA FLOTA MUNDIAL POR ZONAS GEOGRAFICAS Y TIPOS DE BARCOS, AL 1º DE JULIO DE 1974^a

	Tonelaje total (miles de T.R.B.)	Buques tanques petroleros (miles de T.R.B.)	Por- centa- je	Graneleros ^b (miles de T.R.B.)	Por- centa- je	Barcos porta- contenedores y LASH (miles de T.R.B.)	Por- centa- je	Carga general (miles de T.R.B.)	Por- centa- je	Otros barcos ^c (miles de T.R.B.)	Por- centa- je
Total mundial	311 323	129 491	42	79 438	25	6 958	2	68 674	22	26 762	9
América del Norte ^d	16 889	5 147	30	3 371	20	2 389	14	4 198	25	1 784	11
Japón	38 708	16 012	41	12 595	33	1 026	3	5 443	14	3 632	9
Europa occidental	136 355	58 274	43	36 374	27	3 014	2	28 733	21	9 960	7
Liberia, Panamá y Bermuda	67 478	39 253	58	19 591	29	227	-	7 145	11	1 262	2
Europa central y oriental	5 215	650	12	1 518	29	-	-	2 292	44	755	15
Unión Soviética	18 176	3 658	20	520	3	48	-	6 854	38	7 096	39
América Latina ^e	6 993	2 414	35	869	12	1	-	3 021	43	688	10
África	3 403	482	14	409	12	-	-	2 261	67	251	7
Asia ^f	14 200	3 032	21	3 494	25	170	1	6 672	47	832	6
China, Corea del Norte y Viet-Nam del Norte ^g	1 940	286	15	194	10	-	-	1 357	70	103	5
Sudáfrica	535	27	5	41	8	-	-	292	54	175	33
Australia y Nueva Zelanda	1 332	255	19	442	33	83	6	338	26	214	16
Oceanía	99	1	1	20	20	-	-	68	69	10	10

Fuente: Lloyd's Register of Shipping, *Statistical Tables, 1974*.

^aBuques de 100 y más T.R.B.

^bBuques de 6 000 y más T.R.B., incluidos los graneleros/cisterna.

^cIncluye los buques para el transporte de gas licuado, los buques tanques para productos químicos, los buques tanques para líquidos varios, los buques de carga varios, los buques para transporte de vehículos, los ganaderos, los pesqueros factorías, los buques pesqueros, los buques de pasajeros de salidas regulares, los transbordadores y otros buques de pasajeros, los buques abastecedores y auxiliares, los remolcadores, las dragas, los buques cableros, los rompehielos, los barcos dedicados a la investigación y buques varios.

^dIncluye la flota de reserva de los Estados Unidos que se estima en 2 millones de T.R.B., y las flotas de los grandes lagos de los Estados Unidos (1.66 millones de T.R.B.) y del Canadá (1.53 millones de T.R.B.).

^eIncluye 153 202 T.R.B. inscritas en las Bahamas.

^fIncluye 269 945 T.R.B. inscritas en Hong Kong.

^gLos registros de barcos inscritos en la República Popular China no son completos.

Cuadro 16
PEDIDOS MUNDIALES DE BUQUES, AL 31 DE JULIO DE 1974^a
(Número de barcos y miles de toneladas de peso muerto)

	<i>Total</i>	<i>Carga seca</i>	<i>Buques portaconten- edores</i>	<i>Buques tanques</i>	<i>Cargueros mixtos^b</i>	<i>Graneleros</i>
<i>Mundo</i>						
Número de buques ^c	4 047	1 074	163	1 649	75	618
Toneladas de peso muerto	265 779.2	8 271.9	3 010.4	218 020.4	9 425.0	27 051.6
<i>América Latina</i>						
<i>Argentina</i>						
Número de buques	47	29	10	4	-	4
Toneladas de peso muerto	804.7	368.7	210.0	126.0	-	100.0
<i>Brasil</i>						
Número de buques	60	34	-	13	5	8
Toneladas de peso muerto	2 824.0	259.3	-	1 604.7	665.0	295.0
<i>Chile</i>						
Número de buques	6	4	-	-	-	2
Toneladas de peso muerto	114.6	61.6	-	-	-	53.0
<i>Colombia</i>						
Número de buques	3	3	-	-	-	-
Toneladas de peso muerto	48.0	48.0	-	-	-	-
<i>Cuba</i>						
Número de buques	17	12	-	4	-	1
Toneladas de peso muerto	231.3	172.8	-	31.9	-	26.6
<i>Ecuador</i>						
Número de buques	2	-	-	2	-	-
Toneladas de peso muerto	71.8	-	-	71.8	-	-
<i>México</i>						
Número de buques	2	-	-	2	-	-
Toneladas de peso muerto	43.0	-	-	43.0	-	-
<i>Perú</i>						
Número de buques	16	1	-	3	1	11
Toneladas de peso muerto	534.8	11.0	-	90.0	150.0	283.8
<i>Venezuela</i>						
Número de buques	2	-	-	2	-	-
Toneladas de peso muerto	292.1	-	-	292.1	-	-
Número total de buques	155	83	10	30	6	26
Tonelaje total	4 964.3	921.4	210.0	2 259.5	815.0	758.4
Porcentaje del tonelaje mundial	1.9	11.1	7.0	1.0	8.6	2.8

Fuente: Fairplay International Shipping Journal, Suplemento trimestral N° 40 (22 de agosto de 1974).

^aBuques de 1 000 y más T.R.B.

^bCargueros mineral/petróleo y mineral/granel/petróleo.

^cIncluye 2 barcos de carga seca y 13 buques tanques respecto de los cuales se desconoce el peso muerto.

muchos empresarios a reducir la velocidad de sus naves a fin de ahorrar combustible, disminuyendo así la capacidad efectiva de la flota actual en una cuantía pequeña pero no insignificante. Aunque continúen colocándose pedidos de fabricación de nuevos buques tanques, éstos no han sido tan numerosos como se calculaba según la experiencia anterior y las proyecciones de la demanda elaboradas antes de la crisis.⁴¹

No se sabe a ciencia cierta el efecto de la crisis sobre los buques distintos de los buques tanques. Durante el peor período de la crisis, la escasez de combustible produjo considerables perturbaciones en los servicios de los barcos de salidas regulares. Continúan atribuyéndose a la crisis las deficiencias de los servicios, y en la medida en que los barcos han disminuido su velocidad para compensar los crecientes precios de los combustibles, ésta puede ser una razón valedera. Sin embargo las conferencias marítimas suelen traspasar con rapidez los incrementos del costo a los usuarios, de suerte que puede ser que la crisis se utilice ahora en algunos casos como excusa para justificar problemas cuya naturaleza real es bien distinta.

2. Desarrollo de la flota mercante latinoamericana

Dentro del contexto del transporte marítimo mundial la posición de América Latina en su conjunto no ha mejorado en el Segundo Decenio para el Desarrollo. Entre mediados de 1970 y mediados de 1974 la participación de América Latina en la flota mundial bajó de 2.5 % a 2.2 %, según *Statistical Tables* de Lloyd's. Al 31 de diciembre de 1973 la flota mercante latinoamericana se componía de 776 buques de mil o más T.R.B. y su tonelaje total era 5.6 millones de T.R.B.⁴², lo que representa un aumento de 800 000 T.R.B. desde el 31 de diciembre de 1971. (Véase el cuadro 17.)

Continúan predominando en la región los buques de carga general. Aunque habían experimentado una baja del 6 % en el período de 4 años, continuaban representando 43 % del tonelaje total latinoamericano en comparación con 22 % para el mundo en su conjunto, según los resultados obtenidos sobre la base de *Statistical Tables* de Lloyd's. Con arreglo a las estadísticas del IEMMI los barcos de carga general representan el 53 % de la flota marítima latinoamericana de ultramar.

La capacidad latinoamericana de buques tanques aumentó 24 % en el período comprendido entre 1970 y 1974, y a mediados de 1974 dichos buques representaban el 35 % de la flota regional total. La participación

⁴¹ OCDE, *op. cit.*, p. 67.

⁴² Según estadísticas compiladas por el Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana (IEMMI) que usa una base ligeramente distinta a la que utiliza Lloyd's.

latinoamericana en la flota mundial de estos buques alcanzaba a sólo 1.9 % a mediados de 1974.

El tonelaje de graneleros y buques de carga mixta en América Latina aumentó en términos absolutos, pero experimentó una reducción marginal con respecto a su magra posición mundial inferior a 1 %.

Hay sólo uno o dos buques portacontenedores celulares utilizados por países latinoamericanos, y no hay ninguno pedido. Sin embargo, varios buques de carga construidos recientemente pueden transportar contenedores como parte de su carga, y se ha ordenado la construcción de algunos más. Entre ellos se incluyen 10 buques mandados a construir por la Argentina, que por sus características se clasifican principalmente como portacontenedores, aunque también están en condiciones de llevar simultáneamente carga no contenerizada.

El crecimiento de la flota latinoamericana continuaba favoreciendo los barcos de ultramar con respecto a los barcos de cabotaje o de transporte fluvial. (Véase de nuevo el cuadro 17.) El aumento más espectacular, de más de un tercio entre 1971 y 1973, se registró para los buques tanques, mientras que el de los demás buques de ultramar fue de 18 %. El tonelaje de los buques de cabotaje fue reducido, en tanto que prácticamente no ha variado el de los utilizados para el transporte por vías interiores de navegación. Por lo tanto, no cabe duda que la región ha seguido procurando, como en el período 1970-1972, expandir su participación de su propio comercio internacional. Con todo, como ya se dijo, estos esfuerzos no han sido suficientemente intensos como para que América Latina se mantuviera a la par con el crecimiento mundial del tonelaje mercante.

Ha persistido la tendencia a la propiedad estatal de las flotas mercantes de ultramar. En el período 1971-1973 el tonelaje de los barcos pertenecientes al Estado aumentó 29 % en tanto que el de los pertenecientes a la empresa privada sólo aumentó 2 %. Los países que tienen una política más decidida a favor de la propiedad estatal de los barcos mercantes son aquellos cuyas flotas crecen con más rapidez. Estos países figuran también entre los que con más determinación promueven la reserva de la carga para los barcos que navegan bajo su bandera nacional.

En América Latina hay una apreciable disparidad en cuanto al crecimiento de las flotas de ultramar de cada país. Las de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que crecieron a una tasa combinada de 34 % en el período 1971-1973, representaban el 96 % del crecimiento total registrado en la región. La de Brasil aumentó su tonelaje en 44 % y a fines de 1973 representaba el 38 % del total regional en comparación con 33 % dos años antes. Es probable que este predominio se perpetúe, ya que a mediados de 1974 Brasil era propietario del 57 % del tonelaje total ordenado por la región.

Argentina, que ocupa el segundo lugar en la región desde el punto de vista del tonelaje, vio bajar su participación de 15 a 13 % de la flota de

Cuadro 17
AMERICA LATINA: FLOTA MERCANTE, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973^a

País	Flota de ultramar				Flota de cabotaje				Flota fluvial y lacustre				Flota total	
	Buques tanques ^b		Otros barcos		Buques tanques ^b		Otros barcos		Buques tanques ^b		Otros barcos		Nº	TRB
	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB		
Argentina	(1)	10 940 ^c	(60)	486 458	(33)	430 283 ^d	(39)	154 554	(27)	81 279 ^e	(38)	90 291	(198)	1 253 805
Brasil	(13)	535 840	(92)	900 221	(29)	228 236 ^f	(75)	274 985 ^g	(10)	16 947 ^h	(4)	5 409	(223)	1 961 638
Colombia/Ecuador	(3)	59 912	(36)	237 761	(7)	11 758	(11)	21 941	-	-	-	-	(57)	331 372
Cuba	-	-	(58)	321 866	(6)	50 221	(9)	21 373	-	-	-	-	(73)	393 460
Chile	(1)	35 048	(24)	239 776	(6)	64 571 ⁱ	(17)	48 841 ^j	-	-	-	-	(48)	388 236
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	(4)	7 972	-	-	-	-	-	-	-	-	(4)	7 972
México	(20)	224 578 ^k	(18)	127 055	(3)	20 374 ^l	(8)	25 174	-	-	-	-	(49)	397 181
Nicaragua	-	-	(5)	12 149	-	-	-	-	-	-	-	-	(5)	12 149
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	(5)	5 827	(12)	13 417	(17)	19 244
Perú	(3)	21 007	(28)	226 961	(5)	46 631	(2)	13 808	-	-	(2)	3 430	(40)	311 837
República Dominicana	-	-	(1)	1 076	-	-	-	-	-	-	-	-	(1)	1 076
Uruguay	(6)	110 094	(6)	29 574	(1)	1 032	(2)	2 992	(1)	2 127	(1)	1 622	(17)	147 441
Venezuela	(3)	66 300	(17)	85 036	(13)	227 526	(11)	29 561	-	-	-	-	(44)	408 423
Total 1973	(50)	1 063 719	19 (349)	2 675 905	47 (103)	1 080 632	19 (174)	593 229	11 (43)	106 180	2 (57)	114 169	2 (776)	5 633 834
Total 1971	(44)	791 998	16 (312)	2 269 513	47 (98)	1 001 896	21 (165)	550 090	11 (43)	106 315	2 (56)	113 529	2 (718)	4 833 341

Fuente: IEMME, Anuario 1974.

^aBarcos de 1 000 y más T.R.B.

^bIncluye los gaseros.

^cGaseros.

^dIncluye un gasero de 5 102 T.R.B.

^eIncluye un gasero de 1 027 T.R.B. y dos barcazas tanques de 1 522 T.R.B.

^fIncluye 4 gaseros con un total de 6 585 T.R.B.

^gIncluye una barcaza de carga de 6 585 T.R.B.

^hIncluye una barcaza tanque de 3 399 T.R.B.

ⁱIncluye un gasero de 2 664 T.R.B.

^jIncluye 3 barcazas de carga de 4 653 T.R.B. cada una.

^kIncluye 2 gaseros por un total de 10 833 T.R.B.

^lIncluye una barcaza gasera de 1 828 T.R.B.

Cuadro 18
 AMERICA LATINA: FLOTA MERCANTE DE ULTRAMAR, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973^a
 (Toneladas y unidades)

País	Buques de pasajeros		Buques de carga de 18 y más nudos		Buques de carga de menos de 18 nudos		Frigoríficos		Graneleros		Cargueros mixtos		Buques tanques (incluidos los gaseros)		Total	
	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB	Nº	TRB
Argentina	(2)	23 996	(9)	79 981	(37)	277 580	(6)	19 862	(6)	85 039 ^b	-	-	(1)	10 940 ^c	(61)	497 398
Brasil	-	-	(28)	294 591	(45)	286 471	(5)	22 298	(12)	176 581	(2)	120 280	(13)	535 840	(105)	1 436 061
Colombia/Ecuador	-	-	(11)	119 997	(23)	104 514	(2)	13 250	-	-	-	-	(3)	59 912	(39)	297 673
Cuba	-	-	(3)	32 916	(30)	228 866	(7)	24 857	(18)	35 227 ^d	-	-	-	-	(58)	321 866
Chile	-	-	(4)	43 500	(14)	117 970	(1)	1 754	(4)	39 404	(1)	37 148	(1)	35 048	(25)	274 824
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	(4)	7 972	-	-	-	-	-	-	-	-	(4)	7 972
México	-	-	(2)	25 222	(13)	64 419	-	-	(3)	37 414	-	-	(20)	224 578 ^e	(38)	351 633
Nicaragua	-	-	-	-	(5)	12 149	-	-	-	-	-	-	-	-	(5)	12 149
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	-	-	(2)	20 432	(22)	155 866	-	-	(4)	50 663	-	-	(3)	21 007	(31)	247 968
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	(1)	1 076	-	-	-	-	-	-	(1)	1 076
Uruguay	-	-	-	-	(5)	26 262	(1)	3 312	-	-	-	-	(6)	110 094	(12)	139 668
Venezuela	-	-	(4)	43 682	(13)	41 354	-	-	-	-	-	-	(3)	66 300	(20)	151 336
Total 1973	(2)	23 996	(63)	660 321	(211)	1 323 423	(23)	86 409	(47)	424 328	(3)	157 428	(50)	1 063 719	(399)	3 739 624
Total 1963	(10)	122 749	(2)	13 788	(183)	955 199	(2)	6 429	(7)	46 558	-	-	(23)	377 669	(227)	1 522 392

Fuente: IEMME, Anuario 1974.

^aBuques de 1 000 y más T.R.B.

^bIncluye 2 ganaderos con un total de 23 061 T.R.B.

^cGasero.

^dIncluye 16 pesqueros factorías con un total de 29 629 T.R.B. y 2 ganaderos con un total de 5 598 T.R.B.

^eIncluye 2 gaseros con un total de 10 833 T.R.B.

ultramar debido a que su tonelaje sólo aumentó 11 % de 1971 a 1973. A mediados de 1974 le correspondía el 16 % del tonelaje total ordenado por América Latina. Entre esos pedidos hay diez buques clasificados como portacontenedores, categoría en la cual Argentina ocupa el sexto lugar en el mundo en cuanto a las toneladas mandadas construir. Ocupa el séptimo lugar en lo que toca a los pedidos de barcos de carga general, todos los cuales pertenecen a uno de tres diseños estándares que pueden adaptarse fácilmente para llevar contenedores o carga a granel y asimismo carga general.

Como se ve en el cuadro 16, los pedidos de buques de carga general para América Latina representaban el 11 % del total del tonelaje mundial de barcos de este tipo pedidos al 31 de julio de 1974. No obstante, cabe señalar que muchos de esos pedidos colocados por países latinoamericanos corresponden a buques de diseño estándar como el "Freedom" o el "SD.14" que pueden dar cabida fácilmente a contenedores o a carga a granel así como también a carga embalada.

En 1973, en los astilleros de Argentina, Brasil y el Perú en su conjunto se colocó el 52 % de los pedidos latinoamericanos de construcción de nuevos barcos.⁴³ A mediados de 1974, Brasil y el Perú habían mandado a construir varios barcos cuyo tonelaje total era superior al de los que tenían en servicio; la mayoría de ellos se destinaría probablemente a servicios de ultramar y casi todos los pedidos habían sido colocados en sus propios astilleros. Al mismo tiempo, Argentina había ordenado, principalmente de astilleros nacionales, barcos cuyo tonelaje era sólo inferior al de Brasil, y que también estaban destinados en gran parte al servicio de ultramar. Venezuela prosigue con sus planes para ampliar su flota, y ha decidido reactivar su industria de construcción naval, de modo que gran parte de los barcos pueda construirse en el país.

3. Fletes

Las tarifas en los mercados de fletamento fueron muy inestables en el período comprendido entre 1970 y 1974. El cuadro 19 muestra la evolución desde 1960 hasta mediados de 1974 de las tarifas de fletamentos por períodos inferiores a un año y de los fletamentos por viajes. Las tarifas de fletamento por períodos fluctuaron algo en el decenio de 1960 pero aumentaron sostenidamente a partir de 1972. La serie usada en el índice de fletamento por viaje, que se basa en una muestra de las tarifas pagadas por el transporte de algunos productos a granel en las principales rutas comerciales, refleja tanto la fluctuación en los últimos quince años como una marcada tendencia al alza en 1972-1974. A comienzos de 1974 habían duplicado su nivel con respecto al año anterior. La inestabilidad de las

⁴³IEMMI, *Anuario 1974*, p. 13.

Cuadro 19
INDICES DE LAS TARIFAS DE FLETAMENTO DE CARGA SECA

	<i>Fletamento por períodos inferiores a un año</i>	<i>Fletamentos por viaje</i>
	<i>Julio de 1965 - junio de 1966 = 100</i>	<i>Julio 1965 - junio 1966 = 100</i>
1962	65	80
1963	79	91
1964	88	91
1965	99	101
1966	89	88
1967	89	94
1968	93	92
1969	90	85
1970	131	119
1971	104	81
<i>1971 = 100^a</i>		
Marzo de 1972	98.4	66
Junio de 1972	96.9	69
Septiembre de 1972	105.3	77
Diciembre de 1972	134.1	94
1972	104.7	75
Marzo de 1973	177.4	121
Junio de 1973	211.0	149
Septiembre de 1973	269.3	183
Diciembre de 1973	305.2	241
1973	230.1	162
Marzo de 1974	313.1	245
Junio de 1974	277.8	226
Septiembre de 1974	314.8	205
Diciembre de 1974	288.2	193
1974	300.8	218

Cuadro 20
AMERICA LATINA: COMPARACION ENTRE TARIFAS DE FLETAMENTO
POR VIAJE QUE RIGEN EN RUTAS IMPORTANTES, 1970-1973
(Dólares por tonelada)

<i>Ruta</i>	<i>Flete máximo en</i>				<i>Flete mínimo en</i>			
	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>
<i>Granos</i>								
Río de la Plata a Amberes-Hamburgo	15.75	9.25	10.70	26.26	8.15	5.00	5.77	12.29
Río de la Plata al Japón	22.00	13.00	15.49	31.87	13.25	7.00	6.22	17.12
Río de la Plata a Italia occidental	13.50	9.75	8.92	-	8.50	4.50	5.40	-
Río de la Plata a la India	-	-	16.90	34.00	-	-	15.50	16.50
<i>Carbón</i>								
Hampton Roads a Río de Janeiro	12.25	4.20	-	-	5.00	2.70	-	-
<i>Azúcar</i>								
Brasil a los Estados Unidos	11.50	7.75	-	-	6.90	6.00	-	-
Santos a la China	-	-	20.0	38.00	-	-	12.25	23.50
<i>Hierro</i>								
Brasil al Japón	13.50	8.75	5.65	18.50	8.00	2.55	3.30	5.50
Chile al Japón	14.00	8.25	6.90	18.80	10.30	3.10	3.25	9.65
Perú al Japón	-	6.75	6.25	17.05	-	2.80	3.50	15.25
<i>Fertilizantes</i>								
Estados Unidos (Golfo de México) al Brasil	11.10	7.60	-	-	7.85	5.45	-	-

Fuente: Institute of Shipping Economics (Bremen), *Shipping Statistics*, números 16.2, febrero de 1972, pp. 40 a 41; 17.2, febrero de 1973, pp. 40 a 41, y 18.2, febrero de 1974, pp. 32 a 33.

Cuadro 21

AMERICA LATINA: INFLUENCIA DEL TRANSPORTE MARITIMO EN EL BALANCE DE PAGOS, 1972
(Millones de dólares)

País	Flete		Seguros	Otros rubros del transporte				Saldo
	Haber ^a	Debe ^b	Debe	Pasajeros		Derechos portuarios		
				Haber	Debe	Haber	Debe	
Argentina	29.1 ^c	99.3 ^c		20.6	48.9	58.6	79.0	-118.9
Bolivia		26.3	2.8	0.7	2.9	2.0	3.1	-32.4
Brasil	116.0	195.0		3.2	47.0	63.0	243.0	-302.8
Colombia	49.0	79.0				56.0 ^d	114.0 ^d	-88.0
Costa Rica	7.3	28.0	2.2	4.3	4.0	7.5	11.5	-26.6
Chile	18.0 ^e	84.0 ^e				76.0 ^d	40.0 ^d	-30.0
Ecuador		51.0	3.9	6.4	9.3			-57.8
El Salvador		28.8			7.3	8.6		-27.5
Guatemala	0.5	36.6	2.6		10.4	10.3		-38.8
Haití		10.6	0.5		3.7	0.5		-14.3
Honduras	1.0	18.4	1.1	0.5	1.0	5.0	0.5	-14.5
México	24.0 ^f	98.0 ^f				79.0 ^d	76.0 ^d	-71.0
Nicaragua	5.5	15.3	1.0	1.6	3.4	2.9	5.5	-15.2
Panamá	0.1	41.2				60.7	17.2	+2.4
Paraguay	1.0	7.8	1.1		2.4	0.2		-10.1
Perú	23.0	71.0	19.0	2.2	33.0	31.0	34.0	-100.8
República Dominicana	6.1	35.1	6.8			5.8 ^d	9.0 ^d	-39.0
Uruguay	3.4	30.8				5.5	11.0	-32.9
Venezuela	16.0	258.0			59.0	40.0		-261.0
<i>Subtotal</i>	<i>300.0</i>	<i>1 214.2</i>	<i>41.0</i>	<i>39.5</i>	<i>232.3</i>	<i>512.6</i>	<i>643.8</i>	<i>-1 279.2</i>
Guyana	0.9				4.9	2.8		-1.2
Jamaica	4.9	76.3	6.1	11.4	7.7	16.4	11.6	-69.0
Trinidad y Tabago				10.4	8.0	63.0	23.7	+41.7
<i>Total</i>	<i>305.8</i>	<i>1 290.5</i>	<i>47.1</i>	<i>61.3</i>	<i>252.9</i>	<i>594.8</i>	<i>679.1</i>	<i>-1 307.7</i>

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*, vol. 25, diciembre de 1973, salvo lo indicado a continuación.

^aFletes pagados a buques de pabellón nacional por el transporte de exportaciones y por el transporte entre terceros países.

^bFletes pagados a buques extranjeros por el transporte de importaciones.

^cSegún información proporcionada por el Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, Buenos Aires.

^dIncluye billetes de pasajeros.

^eCálculos del Programa de Transportes CEPAL/OEA sobre la base de datos para 1971 suministrados por la Subsecretaría de Transportes de Chile.

^fCálculos del Programa de Transportes CEPAL/OEA sobre la base de datos para 1970 extraídos de ALALC, *Evolución del Transporte Marítimo*, ALALC/SE/PA/36, junio de 1973.

tarifas de fletamento puede apreciarse en el cuadro 20 que muestra las fluctuaciones extremas entre las tarifas más alta y más baja de fletamento por viaje para cada año entre 1970 y 1973, para los productos y rutas de especial interés para América Latina.

Los fletes de los buques de línea regular también se han elevado sostenidamente entre 1970 y 1974. Naturalmente, en el caso de las rutas servidas por estos buques, no se puede concebir que las fuerzas del mercado libre determinen los fletes. Una de las razones esenciales que justifican la existencia de las conferencias marítimas es garantizar el control estricto de los fletes. Hace ya largo tiempo que los países en desarrollo estiman que los fletes de esa clase de buques son demasiado elevados y que deben reducirse, pero no se ha encontrado todavía una forma adecuada general para lograr esas reducciones. Hay escasas perspectivas de que esta situación cambie en el futuro inmediato, si se considera el rápido aumento de los costos que está afectando a todos los países.

Si bien sería difícil impedir que subieran los fletes, sería muy conveniente que todo aumento se justificara por un incremento concreto de los costos. Al respecto, se sugiere que todos los fletes de los buques de línea regular estén representados en las tarifas de las conferencias por la suma de tres componentes: *i)* embarque en el puerto de origen, *ii)* travesía marítima, y *iii)* descarga en el puerto de destino. Así, los aumentos que ocurran en un componente determinado podrían vincularse con mayor facilidad a las condiciones económicas que rigen dicho componente. Por ejemplo, un aumento de 10 % en los costos de navegación no debería acarrear un alza del 10 % en el flete total, sino únicamente del componente relacionado con la navegación. Los fletes así estructurados brindarían también a los países la oportunidad de ver reflejadas sus mejoras portuarias en reducciones reales del componente del flete correspondiente al costo portuario, dándoles con ello más incentivos para invertir en dichas mejoras.

4. El transporte marítimo y el balance de pagos de América Latina

Según los datos disponibles para 1972, la región tenía un déficit total, incluido el seguro marítimo, de 1 300 millones de dólares, lo que puede compararse con el año 1970 en que el déficit del balance de pagos correspondiente al transporte era de 850 millones de dólares (véase el cuadro 21). La calidad de los datos por países sigue siendo sumamente deficiente, pero es probable que los totales regionales reflejen la magnitud del déficit ocurrido en ambos años.

Fuente: *Norwegian Shipping News*, Vol. 30, N° 17 C (20 septiembre 1974) y N° 5 (14 marzo 1975).

²El nuevo índice de fletamento por períodos, que no es comparable con el anterior, comienza en enero de 1972..

La tendencia hacia un déficit del balance de pagos cada vez mayor en los rubros relacionados con el transporte marítimo indica claramente que no se han logrado alcanzar los objetivos de la Estrategia Internacional de Desarrollo durante los dos primeros años del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es probable que dicha tendencia se torne incluso más evidente en 1973 y 1974, debido al aumento de los fletes y de otros costos del transporte marítimo. Esta situación afecta seriamente a los países más pequeños cuyas flotas son las menos adecuadas para sus necesidades de transporte. Aunque sería muy conveniente poder relacionar los cambios del balance de pagos correspondientes al debe y el haber en materia de transporte con los cambios ocurridos en la proporción de su comercio que cada país transporta en sus propios barcos, la falta de información actual hace que esto sea imposible.

5. Las políticas de transporte marítimo en América Latina

La situación con respecto a las políticas de transporte marítimo entre los países de América Latina se ha modificado poco en los dos últimos años. Los países que durante el período comprendido entre 1970 y 1972 desplegaron gran actividad para fomentar el crecimiento de sus flotas mercantes nacionales, prosiguen sus esfuerzos. Otros han implantado medidas legales para reservar por primera vez una porción importante de su comercio internacional para sus propias empresas navieras, o han robustecido los reglamentos destinados a este fin.

A fin de aprovechar estas medidas legislativas, varias naciones han emprendido programas activos para ampliar sus flotas. Por ejemplo, entre 1974 y 1979 la Argentina tiene previsto agregar a su flota más de 500 000 T.P.M. construidas totalmente en sus propios astilleros. Durante el mismo período, Brasil proyecta construir en sus astilleros nacionales cuatro millones de T.P.M., de las cuales más de un millón corresponderán a buques supertanques para el transporte de crudo. El programa de Cuba incluye la adquisición de buques pesqueros en el Perú, y podría incluir la compra de buques graneleros y para carga general en la Argentina. Venezuela, que ha introducido una reserva de carga inicial de 10 % (que se elevará en definitiva al 50 %) de sus importaciones y exportaciones a granel, está emprendiendo un plan ambicioso para revivir su industria naviera y construir una gran flota de barcos.

En el plano internacional, la región ha participado activamente en la preparación de un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas. De un tiempo a esta parte los países en desarrollo vienen revelando su descontento con el sistema de las conferencias marítimas, sobre todo con las facultades arbitrarias que poseen las conferencias para fijar los fletes y las condiciones de transporte. Durante varios años fue ganando adherentes

en diversas regiones del mundo la idea de imponerle alguna forma de limitación legal al sistema, idea que culminó en la convocatoria, bajo los auspicios de la UNCTAD, de una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas. La Conferencia se celebró en dos períodos de sesiones, noviembre a diciembre de 1973 y marzo a abril de 1974. Al término del segundo período de sesiones, la Conferencia aprobó una convención destinada a garantizar un equilibrio de intereses entre los proveedores y los usuarios de los servicios de líneas marítimas regulares a través del establecimiento de normas jurídicas obligatorias que se puedan hacer cumplir en el plano internacional. El código comprende aspectos tales como los requisitos para pertenecer a las conferencias, relaciones entre las líneas marítimas, relaciones con los usuarios, criterios para determinar los fletes e introducir aumentos generales, distribución de la carga entre diversos expedidores, solución de las controversias con arreglo a las jurisdicciones nacionales y conciliación internacional obligatoria. En gran medida el código convierte las disposiciones abstractas del párrafo 53 de la Estrategia Internacional de Desarrollo en normas y reglamentos concretos. La convención sobre este código, que actualmente se encuentra abierta a la firma de todos los Estados, entrará en vigencia seis meses después que la hayan ratificado o que hayan adherido a ella no menos de 25 Estados que en conjunto representen al menos 25 % de la carga general y del número de buques portacontenedores celulares.

Al parecer algunos países latinoamericanos tienen menos necesidad que países de otras regiones de aplicar rápidamente este código, debido a que sus líneas marítimas han logrado llegar a ser miembros regulares de las conferencias. De hecho, algunos países de la región han estado en situación de imponer con éxito las condiciones en que participarán en los acuerdos de distribución de fletes de las conferencias. Sin embargo, el código ha de ser de gran utilidad para los países que no disfrutaban de una posición negociadora fuerte frente a las conferencias marítimas.

Los países latinoamericanos han trabajado con éxito en estrecha cooperación y con la asistencia técnica de expertos en transporte de la CEPAL y de la OEA en los estudios preparatorios para una convención sobre transporte intermodal internacional. Un proyecto anterior de convención internacional sobre transporte combinado de mercancías, (la llamada Convención TCM), elaborado para la conferencia ONU/OCMI sobre Tráfico Internacional en Contenedores celebrada en Ginebra en noviembre de 1972, reflejó en general el punto de vista europeo sobre la materia, sin tener suficientemente presentes los intereses de los países en desarrollo. Los países latinoamericanos objetaron su adopción basándose en que era preciso analizar cuidadosamente sus repercusiones. Con el apoyo de todo el Grupo de los 77, se estableció un grupo preparatorio intergubernamental destinado a estudiar y eventualmente a redactar una convención

internacional sobre el transporte multimodal. El objetivo de la convención propuesta es reglamentar y unificar las prácticas y normas de acuerdo con las cuales se realiza el transporte multimodal internacional. Interesan en especial las normas relativas a las actividades de los empresarios de transporte multimodal, los aspectos institucionales, la condición legal de que gozan en los diferentes países los documentos y los procedimientos de documentación sobre transporte multimodal, los problemas sobre seguros y responsabilidad, y los procedimientos aduaneros.

A solicitud del grupo latinoamericano de Ginebra, se celebró en Santiago de Chile una reunión de especialistas de los distintos campos relacionados con el comercio internacional sobre el tema del transporte intermodal. En el curso de una reunión del Consejo de Integración Física de la Junta del Acuerdo de Cartagena, se analizaron las pautas principales para una convención sobre transporte intermodal internacional. Finalmente y también a solicitud del grupo latinoamericano de Ginebra, tuvo lugar en Mar del Plata, Argentina, la primera Reunión Preparatoria Regional Latinoamericana para un Convenio sobre el Transporte Intermodal Internacional. Proseguirán las actividades regionales coordinadas en esta materia, incluidas aquellas que se realizan bajo los auspicios de la OEA.

En América Latina, la ALALC avanza lentamente en una política de transporte marítimo de alcance regional. A mediados de 1974 después de una demora de ocho años entró en vigor el Convenio de Transporte por Agua de la ALALC cuando Colombia depositó su instrumento de ratificación después de que lo habían hecho México (1967), Chile (1968), Ecuador (1969), y Paraguay (1970). Pese a que se estima que este Convenio es importante para establecer una política integral de transporte entre los signatarios del Tratado de Montevideo, todavía no se aplica debido principalmente a la falta de acuerdo acerca de las disposiciones relativas a la distribución de las proporciones de carga.

Entretanto, en América Latina han prosperado las convenciones bilaterales. Incluso al mismo tiempo que la ALALC se esfuerza por obtener que se ratifique y aplique el Convenio de Transporte por Agua, que es fundamentalmente un convenio multilateral, algunos países han estimulado el aumento de sus flotas a través de vínculos bilaterales que obligan a los participantes a realizar gran parte o la totalidad de su intercambio recíproco a través de las líneas de bandera nacional.

6. Las políticas latinoamericanas de transporte y la Estrategia Internacional de Desarrollo

La Estrategia Internacional de Desarrollo se concentra exclusivamente en el transporte marítimo y se limita casi por completo a las relaciones entre los países en desarrollo y los países industrializados. Los sucesos mundiales recientes han puesto de relieve cuán importante es para América Latina

aumentar su independencia económica y fortalecer sus propias relaciones intrarregionales para poder aislarse mejor de situaciones económicas extrarregionales sobre las cuales tiene poca influencia. Por esta razón la revisión de mitad de período de la Estrategia Internacional de Desarrollo es una oportunidad adecuada para estudiar la posibilidad de introducirle modificaciones o de ampliarla a fin de darle más importancia al fortalecimiento de los vínculos regionales. Tales cambios fueron contemplados por el Consejo Económico y Social en la resolución 1911 (LVII), que observa que "la Estrategia debe adaptarse de modo permanente a las nuevas necesidades y los cambios de las circunstancias".⁴⁴

En los últimos decenios ha aumentado significativamente el intercambio intrarregional dentro de América Latina, y en la actualidad forma parte importante del intercambio total, particularmente de productos manufacturados. Si bien la mayor parte de este intercambio regional sigue realizándose por vía marítima, se viene observando que el transporte terrestre ofrece importantes oportunidades para mejorar la calidad y reducir el costo de los servicios de transporte en América Latina. Además, la mayor utilización de la infraestructura existente de carreteras y ferrocarriles internacionales, serviría para fortalecer los vínculos sociales y culturales, en formas que el transporte marítimo no puede equiparar. Sin embargo, el establecimiento de servicios de transporte terrestre más eficientes exige acuerdos bilaterales y multilaterales eficaces que permitan a los vehículos y la carga atravesar con facilidad las fronteras nacionales al mismo tiempo que se resguardan los intereses de exportadores, importadores, compañías nacionales de transporte y otros. Sería útil que la Estrategia Internacional de Desarrollo tuviese en cuenta concretamente esta difícil tarea que tienen ante sí los países en desarrollo.

Otra forma en que podría ampliarse el tratamiento que da al transporte la Estrategia Internacional de Desarrollo sería reconocer que el transporte internacional no comienza y termina en las bodegas de un barco y que el tramo marítimo del transporte internacional es sólo uno de los eslabones de una cadena mucho más larga. Por otra parte, hay otros servicios que se relacionan íntimamente con el transporte internacional tales como el despacho, seguros, servicios bancarios, y otros relacionados con la carga que interesan a los países en desarrollo e influyen de manera importante en su balance de pagos. Al prepararse para negociar en el plano mundial una convención internacional sobre transporte intermodal, los países latinoamericanos han tenido la oportunidad de apreciar la importancia de estos servicios relacionados con el transporte. En la actualidad, estos países tienen conciencia de que los mecanismos institucionales elaborados por los países desarrollados para responder a sus propias necesidades tal vez no sean igualmente adecuados para los países en desarrollo. La aceptación de

⁴⁴ E/RES/1911 (LVII), p. 2.

este hecho podría incorporarse a la revisión de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

Los esfuerzos que se realizan actualmente en muchas partes del mundo por simplificar y normalizar los documentos y métodos comerciales que hoy son complejos y caros, obstaculizan el crecimiento al comercio y aumentan innecesariamente los costos al transporte internacional, están muy vinculados con los aspectos institucionales del comercio y transporte internacionales. Este aspecto de la facilitación del comercio y del transporte se presta especialmente para la acción en el plano internacional y para mayor cooperación en América Latina, porque todos los participantes obtienen beneficios positivos de la introducción de documentos y procedimientos más sencillos. Sería útil incorporar este objetivo a la Estrategia Internacional de Desarrollo.

América Latina se encuentra mal dotada desde el punto de vista institucional para abordar adecuadamente los problemas relacionados con la creación de nuevos servicios de transporte internacional terrestre, asegurar participación adecuada en los servicios relacionados con el transporte, y simplificar la documentación y los procedimientos del comercio y del transporte. En la actualidad, estos problemas se analizan en diversos foros de la región entre los cuales no hay suficiente coordinación. Como consecuencia de ello se duplican los esfuerzos, y los resultados positivos son escasos. Una de las soluciones posibles sería que cada foro se especializara en aquellos aspectos respecto de los cuales está mejor preparado y cuyas decisiones pueda aplicar directamente. Así, pues, podría confiarse la coordinación adecuada a una organización regional que cuente con una secretaría permanente y los recursos necesarios para mantener a cada foro informado de las actividades de los demás.

Entre los foros especializados cuyas actividades deberían fortalecerse se cuentan las organizaciones regionales de empresas de transporte, tales como la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), la Asociación Latinoamericana del Transporte Automotor por Carreteras (ALATAC) y la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC). Todas estas organizaciones deberían contribuir de manera más efectiva a que se establecieran servicios regionales e interregionales de transporte más eficientes que los actuales.

E. SEGUROS Y TURISMO

1. Seguros

a) Cooperación regional en materia de seguros

En los últimos años se ha venido cobrando cada vez mayor conciencia en América Latina sobre la importancia de la industria del seguro para las

economías nacionales por su contribución al aumento de las entradas y reducción de las salidas de moneda dura y a la vez se ha reconocido que los objetivos de la industria pueden lograrse mejor mediante la cooperación regional que respalde los esfuerzos nacionales. Como ejemplo de enfoque regional cabe citar la reunión de superintendentes latinoamericanos de seguros efectuada en Santiago, bajo los auspicios de la CEPAL y la UNCTAD y financiada por el PNUD, para examinar la cooperación en la solución de problemas de seguros y el mejoramiento de la posición de las compañías nacionales en el mercado de seguros. En esta reunión se aprobó una resolución que recomienda la creación de una asociación de superintendentes de seguros en América Latina que serviría de foro para examinar los problemas de interés mutuo.

Los seis países de la Subregión Andina se han dado cuenta de que tienen suficiente capacidad y conocimientos administrativos como para administrar la mayor parte de su actividad aseguradora. Por este motivo, han prohibido la entrada de nuevas inversiones extranjeras para esta actividad, como asimismo todo aumento del capital de las empresas extranjeras que ya se dedican a esta actividad, lo que debería contribuir a reducir la participación relativa de esas empresas en el mercado a medida que éste se expande. Reconocen también que el mercado subregional de seguros es lo suficientemente grande (365 millones de dólares por concepto de primas en 1970) como para que ellos manejen su propio reaseguro, el 35 % del cual se encontraba en manos extranjeras en 1970.

El Pool Latinoamericano de Reaseguros constituye otro ejemplo de cooperación regional. Lo integran empresas de Bolivia, Colombia, Nicaragua, Panamá y el Paraguay, y ha estado trabajando activamente para facilitar el seguro de productos locales, lo que a su vez estimula el comercio en la zona.

Las compañías de seguros de la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia y Chile han acordado ofrecerse en forma automática la opción de reasegurar sus pólizas de seguro contra incendios que tuviesen un valor de 100 000 a 250 000 dólares por póliza.

b) Tamaño y composición del mercado de seguros

El mercado regional de seguros se caracteriza en general por cubrir los tipos de seguros tradicionales, que son contra incendio, de automóviles, y de vida. El cuadro 22 ilustra la distribución de las pólizas en nueve países.

En 1972 el valor de las primas de seguros en el Brasil —cuyo mercado nacional es el más grande de la región— ascendía a 509 millones, en la Argentina a 430 millones de dólares, en México a 367 millones, y en Venezuela a 216 millones de dólares. Para ampliar el mercado más allá del crecimiento vegetativo, algunos países están empezando a ofrecer coberturas en esferas no convencionales. Como ejemplo de este tipo de actividad en el Brasil puede mencionarse el seguro contra el funcionamiento defi-

ciente de equipos industriales, la pérdida de futuras producciones agrícolas, y de crédito de exportación. Con todo, el mercado convencional de la región continúa teniendo muy buenas posibilidades de crecimiento como quedó demostrado en Nicaragua en 1973, donde sólo el 10 % de los daños ocasionados por el terremoto, avaluados en 1 000 millones de dólares, estaba cubierto por seguros.

c) Problemas que encara la industria nacional de seguros

Los tres problemas más importantes que enfrenta la industria de seguros de América Latina son el subido monto de sus gastos de explotación, la dependencia de las empresas reaseguradoras extranjeras y la inflación.

i) Subido monto de los gastos de explotación. Se estima que el 50 % del valor de las primas recaudadas se destina a financiar los gastos de explotación, principalmente de ventas, de promoción de ventas y de administración general de las empresas. Esta cifra es excesivamente alta en comparación con otros tipos de empresas y explica en parte el hecho de que las primas sean por regla general más elevadas que en los países en los cuales la

Cuadro 22
DISTRIBUCION DE LAS POLIZAS DE SEGURO
EN NUEVE PAISES
(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>Incendio</i>	<i>Automóviles</i>	<i>Vida</i>	<i>Otros</i>
Argentina	18	45	8	29
Bolivia	20	33	18	29
Colombia	20	14	30	36
Ecuador	← 59 →			41
México	24	21	33	22
Paraguay	← 70 →			30
Perú	18	15	16	51
República Dominicana	20	35	30	15
Venezuela	21		30	49

industria aseguradora es más eficiente. El alto valor de las primas es uno de los factores que limita el tamaño del mercado.

ii) Dependencia de las compañías reaseguradoras extranjeras. Si bien las empresas nacionales han podido captar para sí una parte apreciable del mercado de seguros, especialmente en los países grandes de la región, el mercado de reaseguros continúa estando dominado por las empresas

extranjeras. Las razones más importantes que explican su predominio son:

- Concentración en seguros comerciales e industriales de mucho riesgo con poca actividad compensadora en las esferas de riesgos normales.
- Fragmentación de los mercados nacionales entre muchas compañías pequeñas que suelen estar vinculadas de uno u otro modo a los reaseguradores extranjeros.

iii) *Inflación.* Las elevadas tasas de inflación prevalecientes en la mayoría de los países de la región impiden que las primas, calculadas cuando se adquiere la póliza, mantengan su nivel en relación con los daños que se producen en fechas posteriores. Esto ocasiona desequilibrios en el mercado.

2. Turismo

Antes del comienzo del Segundo Decenio para el Desarrollo, los gobiernos de América Latina habían dado muy poco impulso al turismo. Casi todo el desarrollo experimentado por esa industria se produjo en forma más o menos espontánea gracias a la acción del sector privado, sin que hubiera una planificación coordinada ni las bases estadísticas adecuadas para respaldarla. Sólo a fines de los años sesenta surgió conciencia oficial sobre la importancia de esta industria como generadora de divisas y empleos, con el consiguiente reconocimiento de la necesidad de ordenar y planificar el turismo dentro del marco de una política nacional.

Durante los primeros años del Segundo Decenio para el Desarrollo ha progresado apreciablemente la aplicación de las políticas de turismo. Casi todos los países latinoamericanos han preparado planes nacionales de turismo y los restantes proyectan hacerlo a corto plazo. Mediante asistencia técnica, muchos países han elaborado importantes proyectos de restauración de centros coloniales y prehispánicos. Con financiamiento de organismos financieros internacionales y privados, se han realizado importantes obras de infraestructura turística, incluida la construcción de hoteles, mientras que hay otras que están por iniciarse. Por otra parte, casi todos los países de la región han simplificado la documentación exigida a los turistas, especialmente para el turismo intrarregional.

La experiencia adquirida en los primeros años del Segundo Decenio, permite apreciar las posibilidades de aumentar la corriente turística hacia América Latina mediante la cooperación subregional, especialmente a través de circuitos turísticos en los cuales participen varios países a la vez.

Los países andinos cuentan con el estudio *Bases para un programa de desarrollo e integración turísticos*, elaborado con la participación de expertos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que describe diferentes circuitos andinos y señala los proyectos y medidas necesarios para hacerlos más accesibles a turistas tanto de la subregión como de otras

partes del mundo. La aplicación de este programa exige una estrecha colaboración entre los países de la subregión.

El Banco Centroamericano de Integración Económica, con la ayuda de una empresa consultora de España, preparó el estudio, *Programa promocional y financiero de turismo en los países del Mercado Común Centroamericano*, que indica los proyectos de infraestructura turística importantes para establecer circuitos turísticos entre los países de la subregión.

Una comisión de representantes de la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, con el asesoramiento de la CEPAL y la UNESCO, ha preparado un proyecto para el establecimiento de un circuito de turismo cultural en la región de las misiones jesuítas cuya ejecución requiere la colaboración de los cuatro países de la subregión.

El Centro Caribeño de Turismo, con sede en Barbados, fue establecido en 1974 para investigar diversos aspectos del turismo en la subregión y proponer a los países participantes medidas que permitan que el aporte del turismo a las economías nacionales sea más efectivo.

En cada subregión existe un consejo de directores nacionales de turismo, cuya misión es ampliar la coordinación subregional en materias turísticas. No obstante, estos consejos no tienen la estructura adecuada para desarrollar eficazmente su labor; en especial, no cuentan con una secretaría ejecutiva para llevar a la práctica sus decisiones. Tal mecanismo ejecutivo es imprescindible para formular una política coherente de turismo en el plano subregional, establecer las necesidades de asistencia técnica para aplicar dicha política y gestionar esta asistencia a nombre de los gobiernos respectivos. En el turismo la cooperación subregional tiene un fuerte efecto multiplicador beneficioso para los países participantes.

Aparte las acciones indicadas de cooperación en la esfera subregional, existen varias otras medidas importantes que han de adoptarse en los planos nacional, subregional y regional para cumplir los objetivos de la Estrategia Internacional de Desarrollo:

a) Apoyar las acciones en marcha para la pronta constitución de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y su Comisión Regional de Turismo de las Américas.

b) Observar y evaluar constantemente las tendencias turísticas de los principales mercados para tomar las medidas de planificación y promoción adecuadas. Aspecto esencial es el establecimiento de un sistema común de estadísticas turísticas, que incluya la información sobre los precios de la oferta turística en la región.

c) Estudiar en conjunto con la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) las medidas necesarias para reducir el costo del transporte aéreo hacia América Latina y dentro de ella, incluida la extensión del uso de vuelos fletados y una mayor colaboración entre las líneas aéreas regionales.

d) Capacitar a los organismos nacionales y subregionales de turismo para que cuenten y mantengan especialistas permanentes.

e) Continuar la simplificación de las formalidades de entrada y salida de turistas, especialmente en las fronteras, y establecer vuelos directos entre centros turísticos, medidas que son indispensables para el establecimiento de circuitos turísticos.

CUADERNOS DE LA CEPAL

Nº 1

América Latina: El nuevo escenario regional y mundial

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión

Nº 2

Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Evaluación de Quito. Resolución 320 (XV) de la CEPAL

Evaluación de Chaguaramas. Resolución 347 (XVI) de la CEPAL

Nº 3

Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981)

Nº 4

Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 5

Síntesis de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Este trabajo se presentó en versión mimeografiada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión con la signatura E/CEPAL/1004

Nº 6

Dinero de valor constante. Conceptos, problemas y experiencias

Por Jorge Rose, funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Nº 7

La coyuntura internacional y el sector externo

Versión revisada de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, segunda parte, capítulos I y II (E/CEPAL/981/Add.2)

