



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CN.12/L.59

2 de septiembre de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REPERCUSIONES DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS
POR LOS ESTADOS UNIDOS

Nota de la secretaría

Con motivo de las medidas económicas, comerciales y monetarias adoptadas por los Estados Unidos, el Gobierno Argentino promovió una reunión especial de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), a nivel ministerial, que tendrá lugar en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, del 3 al 5 de septiembre de 1971, a los efectos de analizar desde diversos ángulos, las repercusiones de las mismas.

En su carácter de órgano asesor, la CEPAL se complace en presentar a la CECLA un breve documento destinado a precisar los efectos previsibles que estas medidas pueden tener sobre los países en desarrollo y, particularmente sobre los latinoamericanos.

El ánimo que guía su contenido es sólo el de contribuir con algunas informaciones y reflexiones preliminares a la discusión de una materia cuya trascendencia internacional resulta ocioso destacar.

Dada la premura del tiempo con que fue preparado este documento, tiene carácter provisional y está sujeto, por lo tanto, a revisión posterior.

Introducción

Las medidas adoptadas por los Estados Unidos configuran un cambio fundamental en la política económica de dicho país, particularmente en los aspectos relacionados con la política comercial y la política monetaria internacional. El conjunto de medidas se declaró orientadas a alcanzar tres objetivos principales: a) acelerar el dinamismo de la economía norteamericana y

reducir el nivel de desocupación de la fuerza de trabajo; b) contener las presiones inflacionarias internas y el alza del costo de la vida, y c) proteger su balanza de pagos, mejorando al propio tiempo, la posición internacional del dólar y la situación competitiva de la economía de los Estados Unidos frente a otros países. Tales objetivos se alcanzarían mediante la aplicación de las siguientes medidas:

1) concesión de un incentivo tributario sobre las nuevas inversiones en maquinaria y equipo;

2) eliminación del impuesto del 7 % sobre las ventas de automóviles, a fin de reducir la competencia exterior y de promover un aumento en la producción interna;

3) anticipar en un año la aplicación de las exenciones autorizadas sobre el impuesto a las rentas personales;

4) disminuir los gastos federales;

5) congelación de precios y salarios por un período de 90 días;

6) suspensión temporal de la convertibilidad del dólar en oro o en otros activos de reserva, y

7) imposición de un recargo de 10 % sobre los bienes importados en los Estados Unidos.

Se puede admitir que en mayor o menor grado esas medidas tendrán repercusiones en las economías de los países en desarrollo. En este informe el análisis se refiere principalmente a las obvias consecuencias desfavorables de la nueva política adoptada por los Estados Unidos en relación: a) el impacto del recargo sobre las importaciones, en la medida que restringe el acceso de actuales corrientes de exportación y desalienta o inhibe el surgimiento de otras nuevas, y b) la reducción del 10 % en el monto de los recursos asignados para la ayuda a los países en desarrollo, disminución que acentúa una tendencia que ha estado registrándose en los años recientes y que aleja más a los Estados Unidos del cumplimiento de las metas acordadas internacionalmente para el suministro de asistencia financiera para el desarrollo.

Se examinan esos dos aspectos desde el punto de vista de los principios que han orientado la cooperación económica internacional en favor de los países en desarrollo en general y de los latinoamericanos en particular.

/Sobre las

Sobre las medidas de orden monetario sólo se hace una breve alusión, pues ellas son objeto de estudio de otros organismos asesores de CECLA.

En general cabe advertir que el brusco cambio que ellas significan en el ordenamiento monetario internacional introduce un elemento de incertidumbre en las relaciones comerciales y financieras internacionales.

Respecto a las modificaciones operadas en las relaciones de las principales monedas, cabe hacer algunas consideraciones en torno a sus efectos sobre los precios de los productos que exportan los países en desarrollo. Así por ejemplo, si se mantuvieran los precios actuales en dólares, disminuiría la capacidad de compra de los productos correspondientes en las áreas revaluadas. Es verdad que esto puede otorgar un mayor grado de competitividad para tales productos en dichas áreas, en función, por supuesto, de que tanto la oferta interna como la demanda internacional tengan la suficiente elasticidad y no se apliquen obstáculos a su importación (por ejemplo, impuestos compensatorios). Téngase presente que en esta eventualidad para mantener un mismo poder adquisitivo exterior, las economías internas deberán realizar un mayor esfuerzo productivo, destinando mayores inversiones, para neutralizar el deterioro del mencionado poder de compra internacional. En cambio, si las ventas continuaran efectuándose a los precios actuales en los mercados de las áreas revaluadas podría perjudicarse la posición competitiva de los productos que exportan los países en desarrollo frente y en el mercado de los Estados Unidos. Como es natural, en esta alternativa mejoraría la relación de precios frente a los Estados Unidos.

Está demás señalar que estas consideraciones tienen un mero propósito analítico, para ilustrar acerca de la naturaleza y posible magnitud de las repercusiones que pueden derivarse de los ajustes cambiarios, y no tratan, de manera alguna, de establecer predicciones sobre la coyuntura de los mercados internacionales.

En suma, estamos frente a un grave riesgo de un recrudecimiento de prácticas comerciales bilaterales, tan opuestas a las orientaciones impuestas en las últimas dos décadas y recogidas en forma de compromisos internacionales en los numerosos y variados foros realizados sobre la materia.

El recargo sobre las importaciones desde el punto de vista de la política comercial internacional

Durante las últimas dos décadas se lograron significativos progresos en la esfera de la liberalización del comercio mundial, particularmente si la situación se contrasta con la que prevaleció en el período entre las dos guerras mundiales. Es innegable que la mayor parte de esos progresos se circunscribieron a la gradual reducción de los niveles arancelarios sobre los productos manufacturados y sus beneficios se concentraron, por lo tanto, en gran medida en el intercambio recíproco de las áreas industrializadas. Al excluir de esas reducciones los productos agrícolas (particularmente en sus formas elaboradas y semi-elaboradas), así como los productos de ciertas actividades manufactureras como los textiles, las ventajas potenciales de ese proceso de liberalización del comercio mundial quedaron seriamente limitadas para las exportaciones de los países en desarrollo. La liberalización que se venía operando en el comercio mundial tendía a cobrar mayor importancia para los países en desarrollo con el acuerdo logrado para el otorgamiento de preferencias generalizadas, no recíprocas y no discriminatorias, en favor de sus exportaciones de manufacturas y semimanufacturas.

El problema que plantea el establecimiento del recargo del 10 % a las importaciones en los Estados Unidos significa un retroceso frente a aquellos progresos en la liberalización del comercio mundial, y al mismo tiempo implica un cambio total en la orientación de la política comercial internacional, en la medida en que pueda paralizar o interrumpir por tiempo indefinido los esfuerzos que se venían realizando para la reducción de las restricciones no arancelarias y para la revisión de las políticas proteccionistas que obstaculizan el comercio de los países en desarrollo.

Como es sabido al tenor del artículo XII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sobre "Restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos", puede objetarse la aplicación del recargo a las importaciones adoptado por los Estados Unidos, ya que el citado artículo sólo autoriza el empleo de cuotas a la importación.

/Por otra

Por otra parte, debería concitar la atención de los países latinoamericanos la consistencia de dicha medida frente a los compromisos comerciales solemnemente contraídos por los Estados Unidos con América Latina expresados, entre otros documentos, en la "Declaración de los Presidentes de América" y en el "Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos".^{1/}

Al no eximir de la aplicación del recargo a las importaciones procedentes de los países latinoamericanos, no solamente se desconocen los compromisos aludidos, sino que además se anulan los esfuerzos que se venían realizando en la Comisión Especial de Consulta y Negociación, del CIES, a fin de lograr condiciones más favorables de acceso para las exportaciones latinoamericanas en el mercado de los Estados Unidos.

^{1/} "Declaración de los Presidentes de América", Cap. III, numeral 5, en Reunión de Jefes de Estados Americanos, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1967, y Artículo 37 del "Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos", Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1967.

El recargo sobre las importaciones y sus posibles efectos sobre las exportaciones latinoamericanas

De acuerdo a informaciones de que se dispone, la aplicación del recargo de 10 % sobre las importaciones norteamericanas afectaría a todos los productos provenientes de cualquier país, con excepción de: a) los productos no sujetos a derechos arancelarios, y b) los productos regulados por cuotas de importación. Bajo la primera excepción quedan incluidos importantes productos latinoamericanos de exportación, tales como: café, cacao en grano, bananos, mineral de hierro, cobre y estaño en formas no elaboradas. Bajo la segunda excepción quedarían comprendidos el petróleo crudo y sus derivados, el azúcar y las melazas y las carnes enfriadas y congeladas.

Para América Latina en su conjunto, aproximadamente un tercio de las exportaciones totales en 1968-1969 tuvieron como destino el mercado de los Estados Unidos, siendo esa proporción mucho mayor en el caso particular de algunos países.

Por otra parte, alrededor del 48 % de las importaciones efectuadas en 1968-1969 por los Estados Unidos desde los países latinoamericanos, correspondió a productos que no están sujetos a gravámenes, porcentaje que aumenta sensiblemente si a ellos se agregan el azúcar y el petróleo, productos gravados pero sujetos a cuotas y, por tanto, también exceptuados del recargo a la importación. Cabría estimar, en principio, que la incidencia del recargo para el conjunto de los países latinoamericanos se ve atenuada por las excepciones establecidas aunque, como es obvio, la incidencia por país presenta diferencias muy notables. Así, por ejemplo, esa incidencia es particularmente alta en 1969 con respecto a Argentina (68 %), Uruguay, México (48 %), Brasil (15 %) y Paraguay.

Conviene destacar, sin embargo, que los efectos desfavorables del recargo para el caso de los países latinoamericanos, no residen exclusivamente en el grado mayor o menor en que restrinjan ciertas importaciones desde la región o reduzcan los precios de algunas de ellas, sino también y de modo importante en el hecho de que entre los productos afectados figuran precisamente aquéllos con cuya importación los países latinoamericanos alentaban imprimir un ritmo más dinámico a su sector externo

/y alcanzar

y alcanzar un mayor grado de diversificación de sus ventas al exterior. En efecto, el impacto del recargo se hará sentir especialmente sobre las exportaciones actuales ó potenciales de productos manufacturados y semimanufacturados, deteriorando aún más la débil posición competitiva de los productos latinoamericanos en el mercado de los Estados Unidos y desalentando los programas de expansión de esas exportaciones que vienen realizando con mucho esfuerzo diversos países de la región. Y no cabría ignorar la posibilidad de que las restricciones aplicadas por los Estados Unidos desaten un proceso de "retorsión" por parte de otros países, lesionando severamente las perspectivas de expansión y diversificación de las exportaciones latinoamericanas en los mercados de otros países industrializados.

En el mismo sentido, es innegable que la medida adoptada por Estados Unidos tiene repercusiones que trascienden de su efecto restrictivo directo sobre las actuales corrientes de exportación. Ellas se relacionan con el interrogante que plantean en torno a la aplicación de los sistemas de preferencias generales acordadas por los países desarrollados en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. Con base en los acuerdos alcanzados en el seno de la UNCTAD, los países desarrollados se comprometieron a obtener, lo más pronto posible, la sanción parlamentaria o de otra índole requerida para poner en vigencia las concesiones preferenciales. La Comunidad Económica Europea, Noruega y Japón, ya están aplicando aquellas concesiones, mientras que el Reino Unido anunció que las aplicará a partir de enero de 1972. En los Estados Unidos, el proyecto no ha sido todavía presentado al Congreso y cabría preguntarse si, frente al cambio fundamental ocurrido en la política comercial de este país, existen probabilidades de que pueda ser aprobado por él. El aplazamiento por término indefinido de la aplicación de estas concesiones por Estados Unidos reduce sustancialmente las expectativas de mercado para los productos beneficiarios del régimen preferencial y podría demorar la toma de decisiones por parte de otros países desarrollados que no han anunciado todavía la fecha de vigencia para sus respectivos sistemas preferenciales.

Implicaciones de la reducción de la ayuda financiera a los países en desarrollo

Si bien es verdad que el desarrollo económico de América Latina debe depender primordialmente de la creación y movilización de recursos internos, no es menos cierto que la ayuda externa, sobre todo en aquellas economías menos desarrolladas, constituye - como es sabido - una valiosa contribución. De este modo la reducción del 10 % en las asignaciones presupuestales para asistencia financiera a los países en desarrollo afecta de manera especial y con mayor intensidad a los países latinoamericanos, por ser los Estados Unidos la fuente más importante de este tipo de ayuda para América Latina.

Al reducir el monto de su asistencia financiera para el desarrollo, los Estados Unidos se alejan cada vez más de la meta acordada internacionalmente para transferencias oficiales netas hacia los países en desarrollo, equivalente al 0.75 % del producto nacional bruto; si bien en 1960-61 las transferencias de los Estados Unidos representaron el 0.54 % del PNB de ese país, en los años siguientes se registra una constante declinación, alcanzándose un porcentaje de sólo el 0.38 % en 1968 y 0.33 en 1969, según cifras publicadas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo. Al reducir el monto de las transferencias oficiales netas en la proporción indicada, cabe prever una contracción del saldo neto que reciben los países latinoamericanos por concepto de ayuda externa y el agravamiento de la posición externa de varios de ellos, a menos que puedan negociarse arreglos especiales para refinanciar la deuda pública externa y que esa refinanciación incluya plazos de amortización más largos y una reducción de las tasas de interés. Aun cuando ello pudiera atenuar el efecto negativo de la reducción de las transferencias netas, queda en pie el hecho de que una disminución de la asistencia suministrada por los Estados Unidos, afectaría la realización de programas o proyectos específicos de desarrollo, en los que el complemento de financiamiento externo oficial tiene importancia decisiva.

/No sería

No sería improbable, de otro lado, que la disminución de la asistencia financiera para el desarrollo pudiera verse acompañada por un endurecimiento en los términos y condiciones de otorgamiento, particularmente en cuanto a reintroducir en ciertos casos o acentuar en otros el concepto de la "ayuda atada". Ello, además de significar un retroceso en la cooperación financiera de los Estados Unidos con los países latinoamericanos, supone que éstos enfrentarán mayor dificultades para lograr la más eficaz movilización de sus recursos internos y, por lo tanto, para alcanzar las metas de crecimiento para el presente decenio contempladas en la Estrategia Internacional del Desarrollo.

/Conclusiones

Conclusiones:

Si el examen precedente se encuadra en el contexto de los objetivos fundamentales de la acción que han venido desplegando los países en desarrollo y en particular las naciones latinoamericanas, surgen necesariamente algunas conclusiones concretas en relación con los problemas planteados:

a) Aspectos comerciales

1. Los Estados Unidos y los países industrializados en general, en las negociaciones comerciales y monetarias que se están realizando, no debieran adoptar decisiones que perjudiquen las condiciones actuales y la expansión del comercio, los términos del intercambio, el financiamiento externo y la cooperación técnica que necesitan los países en desarrollo. Esto, por la responsabilidad que tienen en la acción internacional y por los compromisos, acuerdos y recomendaciones repetidamente aceptados y establecidos. Debieran en todos los casos resguardar los intereses de los países en desarrollo, concederles el tratamiento preferencial que necesitan, participación apropiada en los foros internacionales y no obstaculizar el proceso que se venía cumpliendo para materializar las medidas que se han reconocido como indispensable para impulsar el desarrollo económico y social durante este Segundo Decenio.
2. Los Estados Unidos debieran disponer la exención total del recargo de 10 % sobre las importaciones procedentes de América Latina, tomando en cuenta los compromisos asumidos en el ámbito de la cooperación interamericana.
3. Asimismo, los Estados Unidos debieran dar pronta aplicación al sistema de preferencias generales en favor de las exportaciones de los países en desarrollo, conforme a los acuerdos alcanzados en el seno de la UNCTAD.
4. Es necesario hacer mayores progresos en el campo de la liberalización de los regímenes de importación, especialmente para productos de interés en las exportaciones latinoamericanas que aún se encuentren sometidos a restricciones arancelarias y no arancelarias.

/b) Aspectos

b) Aspectos financieros:

1. La reducción de la asistencia financiera suministrada a los países latinoamericanos, ya sea en forma bilateral o por los cauces multilaterales, tendrá consecuencias perjudiciales en aspectos económicos y sociales, en proyectos específicos o en el balance de pagos, según los países.
2. Pueden agravarse las situaciones financieras externas, las que, como es sabido, son sumamente tensas en muchos países latinoamericanos, y se hará por lo tanto, más necesario que los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales faciliten la refinanciación de la deuda externa de los países latinoamericanos que lo soliciten.
3. En las actuales circunstancias podría ocurrir un "endurecimiento" del financiamiento y ayuda externos, por lo que respecta a sus términos, modalidades y vinculaciones; se tendrá que persistir, en consecuencia, en lograr un mayor grado de multilaterilización y de liberalización.

c) Aspectos monetarios:

1. Será necesario definir una posición común de los países latinoamericanos, en los organismos competentes, en relación con el nuevo ordenamiento monetario internacional, para defender los intereses de la región, y en especial lograr fórmulas adecuadas que permitan acrecentar las disponibilidades o reservas de los países en desarrollo.
2. Para ello los países en desarrollo y América Latina en particular debieran participar en todos los foros internacionales en que se debatan los problemas monetarios mundiales y se adopten decisiones sobre la materia.