

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.207
18 de octubre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

NOTAS SOBRE EL PROTECCIONISMO EN PAISES DESARROLLADOS

Este documento ha sido preparado para ser presentado en el Seminario sobre
Financiamiento de Comercio Exterior y Seguro de Crédito a las Exportaciones,
organizado por ALIDE, a ser realizado en Lima del 24 al 26 de octubre de 1979.

79-10-2588

I. INTRODUCCION

Por invitación de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, ALIDE, y para ser presentado en el Seminario sobre Financiamiento de Comercio Exterior y Seguro de Crédito a las Exportaciones a ser efectuado en Lima en octubre, la secretaria de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, ha preparado estas notas acerca de las principales causas, consecuencias e instrumentos utilizados por naciones desarrolladas para proteger sus actividades internas de la competencia de terceros países, en particular de las nacientes corrientes de exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo.

La permanencia e incremento que han ido adquiriendo con el pasar del tiempo las medidas restrictivas a las importaciones adoptadas por países industrializados, especialmente de carácter no arancelario, en tanto la comunidad internacional hacía arduos esfuerzos por lograr reducciones en las tarifas arancelarias de estos mismos países demuestra, por una parte, la esterilización de ciertos logros ya alcanzados y, por otro, la inconsistencia de las orientaciones pregonadas por las naciones más desarrolladas en el sentido de que se podría llegar a una justa distribución de oportunidades a través de una adecuada división internacional del trabajo, es decir, mediante el aprovechamiento al máximo de las ventajas comparativas que cada país o región tuviera.

Esta situación paradójica y las consecuencias que de ella se derivan para América Latina son, sin duda, parte importante de las preocupaciones de CEPAL. Por dicha razón ha contribuido al estudio del tema con diversas publicaciones ^{1/} para su análisis en los correspondientes foros de la región, como la Reunión de Expertos sobre

^{1/} Se pueden citar, por ejemplo, los siguientes documentos de CEPAL: "El recrudescimiento del proteccionismo en los países industriales", E/CEPAL/1055, octubre 1978; "Informe de la reunión sobre el proteccionismo de países desarrollados", E/CEPAL/1057, noviembre 1978; "El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina", Pedro Mendive (consultor), E/CEPAL/L.184, octubre 1978; y "El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina", vol. II, E/CEPAL/1061/Add.1, enero de 1979.

Proteccionismo de Países Desarrollados realizada en Buenos Aires, en noviembre de 1978, la Cuarta Reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel para evaluar la Estrategia Internacional de Desarrollo de Quito y el decimotavo período de sesiones de la CEPAL en La Paz. Las presentes notas se basan principalmente en los mencionados estudios y resumen algunos de sus antecedentes y conclusiones.

/II. CAUSAS.

II. CAUSAS DEL RECRUDECIMIENTO DEL PROTECCIONISMO EN PAISES DESARROLLADOS

El proteccionismo en los países desarrollados es un fenómeno recurrente, estrechamente ligado con el devenir económico mundial y nacional de esos países, que adopta diferentes formas o modalidades según las circunstancias que lo originan. Sus consecuencias son particularmente graves para las naciones en desarrollo, ya que atenta contra sus intentos de corregir gradualmente la asimetría de su comercio internacional y de participar más activamente en él.

Aunque el proteccionismo no es un hecho nuevo en las políticas de los países industrializados, como se indicó, en los últimos años se ha acentuado, llegando a ser una práctica no ya excepcional sino habitual en sus relaciones comerciales con otras naciones desarrolladas y - con mayor razón dada la diferente capacidad de negociación - con los países en desarrollo.

Entre los factores más relevantes que han ocasionado en los últimos años un incremento del proteccionismo se pueden mencionar los siguientes: 2/

1. Debilitamiento de la demanda de ciertos sectores y evolución de los salarios en los países desarrollados

La economía mundial está afectada al mismo tiempo por una fuerte recesión y por una inflación que se torna estructural y endémica. La presencia simultánea de ambos problemas dificulta su solución, pues muchas de las medidas para atacar uno de ellos son contraproducentes ante el otro.

Aunque en estos hechos parece haber un elemento coyuntural, todas las circunstancias apuntan a describir un fenómeno más profundo y perdurable, ligado a la redistribución y cambio de las estructuras productivas de los países desarrollados; a las nuevas formas de la

2/ Los factores enumerados y los correspondientes comentarios respecto a cada uno de ellos han sido tomados casi literalmente del documento de CEPAL "El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina", vol. II, Capítulo II, Sección 4, E/CEPAL/1061/Add.1, del 31 de enero de 1979.

internacionalización y al papel de sus principales agentes, las empresas transnacionales; y por último, a la modificación en el nivel y estructura de los salarios en las naciones más industrializadas.

La citada transición determinó importantes variaciones en la posición relativa de los diferentes países industrializados entre sí, en particular en cuanto a algunos de sus sectores productivos. Sectores que tuvieron un papel preponderante en el crecimiento económico de los países desarrollados en las últimas décadas, fueron perdiendo dinamismo por distintas razones entre las cuales se destacan el redespigamiento productivo entre las propias naciones industrializadas, la saturación de la demanda interna, en algunos casos, y el desequilibrio en los esfuerzos tecnológicos, en otros (el sector siderúrgico de los Estados Unidos es un ejemplo notorio de las situaciones mencionadas).

Por otra parte, ciertos países desarrollados tuvieron durante mucho tiempo estructuras duales en sus remuneraciones: así, los sectores más modernos y de mayor productividad pagaban salarios elevados, en tanto actividades de menor productividad abonaban salarios más bajos para personal con calificaciones similares. En la actualidad la diferencia entre las estructuras de salarios ha disminuido y las remuneraciones reales han tenido una tendencia persistente a aumentar, lo que ha debilitado la capacidad de los países desarrollados para competir en sectores cuyos procesos de producción hacen uso intensivo de mano de obra.

2. Cambios en la división internacional del trabajo

Las circunstancias anctadas en los párrafos anteriores condujeron a dos hechos destacables: a) los principales países desarrollados sostuvieron, por razones sociales y políticas, actividades económicas comparativamente retrasadas y poco eficientes, mediante subsidios e instrumentos de protección frente al exterior, como lo evidencian los casos de la agricultura europea, de la industria textil y del acero en muchos países desarrollados; y b) el desplazamiento de ciertas actividades o parte de ellas desde países desarrollados hacia países de bajos salarios absolutos, especialmente a través de la acción de empresas transnacionales que pueden fácilmente fraccionar sus procesos industriales.

Según un documento de la Secretaría de la UNCTAD,^{3/} entre 1970 y 1976 el volumen de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los países desarrollados de economía de mercado aumentó a una tasa anual de alrededor de 14%, o sea, dos veces más rápido que las importaciones totales de manufacturas de esos países desarrollados, incluido su comercio mutuo; con el doble de la tasa de incremento de la producción manufacturera en los países en desarrollo y cuatro veces la de la producción manufacturera de los países desarrollados de economía de mercado. Esta modificación reviste la mayor importancia, porque por primera vez en la historia se ha comenzado a modificar, aunque todavía en forma limitada, el viejo esquema de la división internacional del trabajo por el cual los países desarrollados exportaban manufacturas a las naciones en desarrollo, y éstas vendían solamente productos primarios. A la luz de lo anteriormente señalado son, seguramente, los efectos combinados de un proteccionismo tolerante al inicio y de un aprovechamiento de los fuertes diferenciales de salarios entre países desarrollados y en desarrollo, los que explican esta irrupción en el comercio internacional de manufacturas procedentes de los últimos.

Con mucha timidez al comienzo, pero con creciente vigor está aumentando no sólo la cuantía de las exportaciones manufactureras, sino que además el espectro de productos que éstas cubren. En 1976, de las importaciones totales de 21 países desarrollados de economía de mercado, los países en desarrollo proporcionaban 18.3% de las manufacturas alimenticias, 14.2% de las de maderas y mobiliario, 22.1% de las de cuero y calzado, 14.8% de las textiles y 37.2% de las prendas de vestir. En el caso de las industrias mecánicas aunque la proporción era menor, estaba creciendo muy rápidamente.

Hasta ahora los países en desarrollo que participan en el proceso son pocos, como asimismo el incremento de las exportaciones se concentra en relativamente pocos bienes. Así, en el período 1970-1976

^{3/} UNCTAD, Examen de la evolución y las tendencias recientes del comercio de manufacturas y semimanufacturas, TD/B/C.2/190, página 3.

ocho países ^{4/} generaron 78% del incremento de las exportaciones manufactureras de las naciones en desarrollo, y dos de ellas abarcaban 42% (Corea del Sur y Hong-Kong). Por su parte, siete grupos (prendas de vestir, industria mecánica excluidos los vehículos automotores, textiles, manufacturas ligeras diversas, madera y mobiliario, productos alimenticios elaborados y cuero y calzado) dieron lugar al 88% del incremento, con los dos primeros representando en conjunto 50%.

América Latina considerada colectivamente ha estado a la zaga del proceso descrito de incremento de las manufacturas exportadas, pese a que, como se verá más adelante, también ha experimentado un crecimiento de la proporción de manufacturas dentro del total de sus exportaciones.

3. Los cambios en la economía real y el sistema monetario

En algunos casos el nuevo papel de los países en desarrollo como exportadores de manufacturas es la consecuencia natural de la maduración industrial que se inició con la sustitución de importaciones para los mercados internos; en otros, las empresas transnacionales a consecuencia de una creciente competencia por el predominio en ciertas ramas industriales buscaron países donde las medidas promocionales a las exportaciones fueran máximas y el costo de la mano de obra mínimo, para efectuar procesos que en sus países de origen resultaban poco competitivos. En ambas situaciones, muchos de los gobiernos de los países en desarrollo apoyaron estos esfuerzos con políticas económicas tales como fijación de tipos de cambio más cercanos a los de paridad, sistemas de promoción de exportaciones, reducción de la protección a la industria para hacerla más eficiente, etc.

Los cambios en la economía real no podían dejar de reflejarse en modificaciones paralelas en el sistema monetario internacional. Se abandonó el sistema de paridades fijas que se había convenido en Bretton Woods a la terminación de la guerra y se pasó a tipos de cambios flotantes. Se han valorizado las monedas de unos países respecto

^{4/} Brasil, Corea del Sur, Hong-kong, India, Malasia, México, Singapur y Yugoslavia. Véase UNCTAD, op.cit., cuadro 2 y cuadro 14.

a otros y se ha dado distinta prioridad a la estabilización con respecto al crecimiento. Las modificaciones en las paridades cambiarias desde luego influyen en la capacidad de competir, la que sin embargo sólo se logra de manera gradual y no se ha manifestado todavía plenamente. La flotación de las monedas, necesaria por las modificaciones en la posición económica relativa de distintos países, no ha dejado sin embargo de contribuir a la incertidumbre y a hacer más complejas las políticas económicas. Lo que haga un país desarrollado repercute sobre los demás, y las consultas y los intentos de cooperación y coordinación entre estos países tratan de evitar que se exporten recíprocamente la inflación y el desempleo.

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

Como resultado de lo anterior, para muchos de los países industrializados les resulta más fácil recurrir a prácticas proteccionistas sobre las importaciones que operar sobre sus tipos de cambio, por los efectos inmediatos y previsibles de las primeras y las consecuencias múltiples y complejas de las modificaciones cambiarias (respuesta de otros países industrializados, impacto inflacionario, etc.).

4. El ajuste estructural de los países industrializados

El proceso de transformación estructural de los países desarrollados, indispensable en el largo plazo, tropieza en lo inmediato con resistencias fuertes vinculadas con la recesión e inflación, e impulsada por los sectores afectados. Se plantea así una contradicción que puede resolverse regulando el ritmo de la reconversión para hacer posible la absorción de sus repercusiones de corto plazo. Sin embargo, en la práctica se percibe que en países desarrollados

/importantes,

importantes, las preocupaciones inmediatas y las presiones de sectores afectados reciben la mayor atención, con el correspondiente sacrificio de los objetivos de largo plazo y en particular de la reconversión. Se otorga mayor prioridad al mantenimiento del empleo, del equilibrio de la balanza de pagos y de la estabilidad monetaria, y se sacrifica el ritmo de transformación de la estructura productiva, la tasa de crecimiento económico de largo plazo y el ritmo de expansión del comercio internacional. Además, se descarga la mayor parte del efecto de estas políticas cautelosas sobre los países en desarrollo, mediante la protección a las importaciones de bienes producidos por estos sectores, que son precisamente los que ofrecerían mayores posibilidades de expansión para las exportaciones manufactureras del Tercer Mundo.

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

En el largo plazo, una parte de la respuesta de los países desarrollados a dichos problemas debiera ser la reconversión de su estructura productiva y en particular el ajuste de su industria a las nuevas condiciones internacionales e internas. La apertura de los circuitos cerrados de las economías de los países desarrollados podría contribuir a un mayor crecimiento de las naciones en desarrollo y, por ende, dadas las necesidades de bienes de capital, insumos intermedios y tecnología que este proceso crea fatalmente en esos países, devolver a las primeras su dinamismo.

III. LOS MECANISMOS DE PROTECCION EMPLEADOS POR LOS PAISES DESARROLLADOS

Hoy en día el mundo en desarrollo se encuentra con la paradoja de que por una parte los aranceles promedios de los países desarrollados han disminuido en forma apreciable - después de laboriosas y duras negociaciones -, en tanto que medidas proteccionistas de muy diversa naturaleza han ido adquiriendo una notoria y difundida extensión.

1. Restricciones arancelarias

En efecto, los países desarrollados en conjunto han otorgado franquicias arancelarias sobre alrededor del 40% de sus importaciones, con lo que la tasa media ponderada del arancel resulta bastante baja. Para ocho países: Bélgica, Estados Unidos, Francia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Federal Alemana y Suecia, la tasa promedia de los productos con gravámenes que era de 50% en 1950, bajó después de sucesivas negociaciones a 9%, en 1967, tras las Negociaciones Kennedy. No obstante, cabe precisar que bajo estas cifras se oculta un doble problema que afecta a los países en desarrollo. Por un lado, las desgravaciones o preferencias no favorecen por igual a todos estos países, habiendo obtenido algunos de ellos ventajas especiales, y por otro, existe el fenómeno de escalonamiento arancelario según el grado de elaboración de los bienes, con mayores tasas arancelarias para los bienes finales que para los insumos importados. Esto último significa otorgar una protección efectiva mucho más alta que el arancel nominal, al dar un margen superior de defensa al valor agregado que a los insumos eventualmente comprados en el exterior.

En el cuadro siguiente se puede apreciar que las manufacturas en que los países latinoamericanos tienen mayores posibilidades de llegar hasta los mercados de los países industrializados, ya sea por poseer capacidad de oferta o por su menor complejidad, son los que tienen al mismo tiempo protecciones efectivas más altas.

Cuadro 1

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

(Porcentajes)

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

Fuente: CEPAL, op.cit., vol. II, página 27.

a/ No se dispone del dato

/Fuera de

Fuera de los elementos tarifarios indicados cuyas estructuras no constituyen ni mucho menos una situación óptima para los países de la región, existe el obstáculo de las limitaciones impuestas por las prácticas de las restricciones no arancelarias, integradas por una verdadera panoplia de diversos instrumentos, algunos de los cuales se describirán brevemente en lo que sigue.

2. Restricciones no arancelarias

Parte importante de las materias primas, insumos y bienes manufacturados que exporta o que podría vender América Latina están afectas a barreras no arancelarias aplicadas por los países desarrollados, sumamente efectivas para hacer que estos productos no compitan sino que complementen a sus similares fabricados en dichos países. Entre las más relevantes de las medidas señaladas se destacan:

a) Restricciones cuantitativas

Las restricciones cuantitativas son de muy vieja data y van desde la prohibición total de importación hasta la fijación de cuotas. Ejemplos ya muy pretéritos son los casos de algunos productos agrícolas en los cuales los Estados Unidos viene fijando cuotas al amparo de exenciones aprobadas en el GATT desde 1955 y la carne en la CEE, los Estados Unidos y Japón. Situaciones más recientes son las cuotas "negociadas" entre los principales países productores siderúrgicos de economía de mercado, como asimismo entre naciones desarrolladas y ciertos productores textiles de países en desarrollo.

b) Derechos compensatorios

Las prácticas de empleo de derechos antidumping y compensatorias han ampliado su campo de aplicación desde 1973 en adelante, induciendo a los países y productores a restringir sus exportaciones, en particular ante el temor de que por esta vía surjan acusaciones frente a políticas de promoción de exportaciones de los países en desarrollo, consustanciales a hechos que afectan negativamente a éstas, como tipos de cambios que sobrevalúan las monedas nacionales, impuestos indirectos, altos costos de transporte internacional, etc.

/La política

La política de derechos compensatorios puede fácilmente anular las medidas de promoción de exportaciones a los productos no tradicionales de los países latinoamericanos, que por este medio buscan abrirse camino en el difícil campo del comercio de manufacturas. Estados Unidos, por ejemplo, aplicó derechos compensatorios a artículos de cuero y calzado brasileños en 1977 y se ha pedido su extensión a las confecciones para hombres y niños procedentes de Colombia, aduciendo que este último país las estaría subsidiando por intermedio de los certificados de abono tributario (CAT), fletes preferenciales y otras medidas similares.

c) Acuerdos de restricción del comercio

Una fórmula de creciente importancia en el proteccionismo de los países industrializados son los convenios de restricción al comercio, que adoptan generalmente la forma de negociaciones bilaterales entre países desarrollados o entre éstos y los en desarrollo. En estos últimos casos, la desigual capacidad de negociación conduce siempre a resultados desfavorables para las naciones más débiles. Una versión especial de este tipo de convenios son los denominados acuerdos de organización de mercados, instrumento destinado a reducir la presión exportadora a que están sometidos algunos sectores de los países desarrollados. El Acuerdo Multifibra ilustra dicho mecanismo, y por el cual se reducen las tasas de incremento de las exportaciones hacia los países desarrollados, con evidente perjuicio para ciertos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Perú). Semejante situación se ha dado en el caso de la industria siderúrgica de los Estados Unidos y la CEE, que se comentará más adelante.

d) Regulaciones sobre base voluntaria

La designación que se le ha dado a estas restricciones conduce a equívocos, sobre todo si se trata de acuerdos pactados entre un país desarrollado y otro en desarrollo. En estos casos la voluntariedad de una de las partes nace de la convicción de la alternativa de aplicación de medidas más drásticas de limitación a las exportaciones, sean ellas de naturaleza cuantitativa o compensatoria, por el lado del país desarrollado. Así ha acontecido con los productores

de cuero y flores de Colombia que, para no caer en sanciones mayores de los Estados Unidos, han aceptado la disminución o eliminación del CAT.

Un ejemplo que permite apreciar el uso conjunto de varios de los mecanismos descritos anteriormente es el referente al denominado Plan Davignon, elaborado por los industriales siderúrgicos de la CEE, y publicado en enero de 1978. El Consejo de Ministros de la CEE aprobó los siguientes tres grupos de medidas para proteger la industria del acero de la Comunidad: a) precios mínimos de cumplimiento obligatorio, para algunos productos, y de orientación o guía, de cumplimiento recomendado, para otros; b) directrices sobre cuotas de producción para el mercado comunitario; y c) contactos para autolimitación de exportaciones a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Las disposiciones de origen interno están basadas en el Tratado de París que creó esta organización, en tanto las relativas al exterior de la Comunidad se apoyan en los llamados acuerdos voluntarios de restricción. Poco después se pone en ejecución el II Plan Davignon, que en el aspecto externo introduce medidas obligatorias, en particular en el campo de la reglamentación antidumping y de precios mínimos de importación. Las disposiciones principales que agrega este nuevo Plan Davignon son: a) la posibilidad de apertura de procedimientos por la Comisión, de acuerdo con los Estados Miembros; b) aplicación de medidas provisionales, desde el mismo momento de la entrada de la mercadería; c) el empleo con efecto retroactivo de derechos antidumping, hasta 90 días antes; y d) determinación de precios base a la importación, por debajo de los cuales se aplicará un derecho compensatorio por la diferencia.

Los Estados Unidos por su parte, desde fines de la década de los 60 estudian diversas maneras de regular y restringir las importaciones siderúrgicas, hasta que en definitiva logra un acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones por parte de los dos mayores exportadores de acero del mundo occidental: Japón y la CEE, que abarca de 1969 a 1972, primero, y de 1972 a 1975, luego. El porcentaje de las importaciones de Estados Unidos que en 1971 había llegado a 17.8%

de su consumo total de acero, en 1975 bajado al 13.5%. Aparte de los acuerdos descritos, Estados Unidos mantiene en la actualidad mecanismo de contingente o cuotas para algunos aceros de calidad especial y el sistema de precios de activación para la importación de aceros de calidad común. Este último sistema consiste en la fijación de precios de referencia, abriendo automáticamente el Departamento del Tesoro procedimientos antidumping con la sola presunción de la existencia de éste.

Dadas las características de operación normal de las plantas siderúrgicas, es usual que se produzcan excedentes exportables en algunos productos, sin considerar además que en ciertos países de América Latina el tamaño de las plantas y su tecnología las hacen competitivas con otras del mundo desarrollado (Brasil, México y en breve tiempo Venezuela). Aunque los volúmenes potencialmente exportables disten mucho de los países como Japón y los de la CEE, las restricciones impuestas por las naciones desarrolladas a la importación de acero las afectan en igual forma.

e) Otras restricciones

Las prácticas restrictivas agregan todavía otras diversas formas como la aplicación de derechos variables; las cláusulas de salvaguardia; las licencias discrecionales; las normas técnicas y de envases, marcas y etiquetas; las barreras sanitarias, etc. Muchas de las señaladas al final nacieron con la loable finalidad de proteger al consumidor, pero se han convertido gradualmente en herramientas con vida propia destinadas a complementar o reemplazar las restricciones a la importación contenidas en los mecanismos puramente arancelarios. En otras palabras, mientras las barreras arancelarias perdían terreno se incrementaba el uso de otro tipo de regulaciones generalmente más efectivas y directas para contraer las importaciones.

Por otra parte, los derechos variables y las salvaguardias han dejado de aplicarse en situaciones de excepción para convertirse en prácticas de empleo habitual, con lo que se ha desvirtuado por completo su naturaleza y propósitos.

IV. LA SITUACION DE AMERICA LATINA Y LAS CONSECUENCIAS DEL PROTECCIONISMO DE PAISES INDUSTRIALIZADOS

América Latina depende en una alta proporción en su comercio internacional de las principales áreas desarrolladas del mundo: en 1976 un 68% de sus exportaciones y un 63% de sus importaciones estaban orientadas o provenían de la CEE, Japón, Estados Unidos y los países europeos de economía centralmente planificada, con una alta concentración en los Estados Unidos y la CEE. Las exportaciones totales de la región hacia ese conjunto de países desarrollados alcanzaron aproximadamente a los 36.5 miles de millones de dólares, en tanto las importaciones procedentes de ellos llegaron a una cifra del orden de los 37 miles de millones de dólares, ambos valores referidos también a 1976. El déficit de balanza comercial con dichos países de 0.5 miles de millones de dólares en ese año, había sido de más de 5 mil millones de dólares en 1975. Esta situación deficitaria fue en el pasado menos grave; sin embargo, América Latina históricamente ha experimentado deterioro apreciable en su participación en el comercio mundial. Así, entre 1950 y 1975 la parte que le correspondió a la región en las exportaciones mundiales descendió del 10 al 4% (ver cuadro con la evolución del comercio mundial por principales áreas). Sólo entre los años 1976 y 1977 se aprecian tasas de incremento de las exportaciones por sobre el promedio de las de los países desarrollados.

El insuficiente crecimiento tradicional de las exportaciones de América Latina se ha debido, por una parte, a la escasa disponibilidad y variedad de productos exportables -con exclusión de sus materias primas- y, por otra, a las dificultades de ingreso a los mercados de los países centrales. Incluso en las materias primas donde las naciones de la región tienen evidentes ventajas naturales, la tendencia en los países desarrollados fue a su reemplazo, cuando ello era posible (materias primas agrícolas y metales no ferrosos, por ejemplo). Adicionalmente, se puede comprobar que la elasticidad-precio e ingreso de la demanda de productos básicos es muy inferior a la de los artículos manufacturados en los mercados de los países industrializados.

Cuadro 2

EVOLUCION DEL COMERCIO MUNDIAL POR PRINCIPALES AREAS

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

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

a/ Comunidad Económica Europea.

b/ Asociación Europea de Libre Intercambio.

/Aunque las

Aunque las exportaciones de manufacturas latinoamericanas se han dinamizado notoriamente en los últimos años, llegando a constituir casi el 14% de las ventas totales al exterior en 1975, es precisamente en esta clase de productos donde se encuentran los mayores obstáculos del proteccionismo de países desarrollados. Los artículos manufacturados susceptibles de incrementar o iniciar flujos exportadores son, al mismo tiempo, los que para otras áreas en desarrollo resultan también factibles desde el punto de vista de las facilidades y disponibilidades de recursos a nivel nacional. Pasar a productos más sofisticados en su fabricación significa en el hecho depender del sistema de las empresas transnacionales en su tecnología, financiamiento, comercialización y las otras ventajas que poseen estas corporaciones, o efectuar importantes y sostenidos esfuerzos nacionales para superar las carencias en los mismos campos.

De mantenerse las tendencias proteccionistas en países desarrollados, la capacidad exportadora y el proceso de industrialización de América Latina se verán sin duda afectados, al limitarse sus posibilidades de importación, lo que a su vez tendría efectos adversos sobre esos propios países desarrollados, principales abastecedores de los insumos intermedios y de los bienes de capital necesarios para el desenvolvimiento de la región.

La utilización de una amplia gama de instrumentos proteccionistas en países desarrollados hace difícil evaluar de manera sistemática los efectos directos e indirectos que este fenómeno ha tenido sobre las exportaciones de Latinoamérica y, por ello mismo, los que tendrá en el futuro. La sola amenaza de acciones proteccionistas puede repercutir de manera negativa en las decisiones de inversión y perfeccionamiento del sistema productivo, que capacitarían a la región para tener un mayor volumen y variedad de manufacturas en condiciones de competir en los mercados internacionales.

Las naciones de América Latina han manifestado su preocupación al respecto en diversas ocasiones y foros. El informe de la Reunión de Coordinación Latinoamericana para la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77 con miras a la Quinta Conferencia de las Naciones

/Unidas sobre

Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en enero del presente año, aprobado por representantes de 23 países de América Latina y el Caribe, recoge parte importante de estas inquietudes, al señalar en sus principales decisiones respecto al tema del proteccionismo lo siguiente:

1. Manifestar el carácter injusto de estas nuevas tendencias proteccionistas cuyas consecuencias afectan gravemente a los países en desarrollo.
2. Reafirmar su convicción de que la principal solución a mediano y largo plazo del proteccionismo radica en la reestructuración que debe operarse en el seno de los países desarrollados, con la participación plena de los países en desarrollo.
3. Ante medidas proteccionistas propuestas o adoptadas por un país o grupo de países industrializados que afecten las exportaciones de productos de los países en desarrollo, inclusive la conclusión o prórroga de acuerdos de auto-limitación, el país o países en desarrollo afectados, sin perjuicio de las acciones bilaterales que juzguen convenientes podrían consultar con los demás países en desarrollo interesados, con miras a determinar la conveniencia de definir y desarrollar una acción conjunta adecuada. En lo que continúa de este punto se sugieren algunas acciones como el tratamiento comercial simétrico, la limitación o estímulo de las importaciones procedentes de países desarrollados y la coordinación para la defensa de los intereses de los países de la región.
4. En este punto se indica la conveniencia de alcanzar acuerdos con los países desarrollados en materias trascendentales como supresión de restricciones en el más breve plazo y adopción de disposiciones para lograr un aumento considerable de las importaciones de productos exportados por países en desarrollo actualmente sujetos a restricciones; no imponer nuevas restricciones o considerar a éstas como acciones de emergencia sobre un producto o sector específico y no aplicarlas sin previa notificación y negociación con los países en desarrollo afectados; las restricciones deberán ser temporales y con reducción progresiva, y permitir la entrada de nuevos proveedores de países en

/desarrollo;

desarrollo; y asegurar la eliminación de términos de acceso discriminatorios otorgados a las materias primas y productos procesados y semiprocesados de los países en desarrollo, a fin de ofrecer condiciones de acceso más equitativas para las exportaciones con un mayor valor agregado por los países en desarrollo.

5. Definir y establecer una estrategia de vigilancia de las acciones proteccionistas de los países desarrollados que facilite la organización de la acción concertada por parte de los países en desarrollo. Para ello es conveniente usar intensamente y reforzar los mecanismos actuales y aquellos que pudieran crearse dentro del marco de la UNCTAD, con el objeto de examinar el problema del proteccionismo en sus aspectos generales y particulares, a fin de generar recomendaciones tendientes a lograr su reducción o eliminación.

Finalmente, en el decimoctavo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, del 18 al 25 de abril de 1979 en La Paz, Bolivia, los países de la región reiteran y amplían su voluntad de actuar en contra de las acciones proteccionistas de países desarrollados, como se desprende de los acuerdos textuales que siguen:^{5/}

"68. Dadas las implicaciones del proteccionismo para la economía mundial, es preciso convenir e instrumentar un programa de acción internacional coordinado. En este sentido, dentro de los foros pertinentes los países latinoamericanos deben formular políticas de acción a corto plazo para frenar el incremento de medidas proteccionistas que se puedan articular y complementar con otras políticas de mediano y largo plazo.

69. Con este propósito, los países latinoamericanos recomiendan la adopción de los acuerdos alcanzados en la reunión de coordinación latinoamericana celebrada dentro del marco del SELA y durante la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77, en especial los relacionados con el carácter injusto de las nuevas tendencias proteccionistas, las

^{5/} Véase Resolución 388(XVIII). Cuarta Evaluación Regional de la aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo. Documento E/CEPAL/1083/Rev.1/Add.1, 15 de junio de 1979.

medidas de aplicación voluntaria en el orden económico, financiero o comercial dentro del marco de una acción conjunta, las características limitantes que deberían contener las nuevas medidas proteccionistas para evitar su imposición a los productos procedentes de los países en desarrollo, y los mecanismos institucionales para vigilar la evolución del proteccionismo y la aplicación de las medidas que se acuerden para la eliminación progresiva de las mismas.

70. Por otra parte, los países latinoamericanos recomiendan también utilizar los foros actuales dentro de América Latina, con el objeto de examinar el proteccionismo en los aspectos generales y particulares que permitan generar recomendaciones a la luz de los intereses de la región, tendientes a lograr su reducción o eliminación.

71. Los países latinoamericanos recomiendan asimismo denunciar en los foros apropiados, las contradicciones flagrantes entre las recomendaciones formuladas por los países industrializados a los países en desarrollo para que abran sus economías a los mercados internacionales y se integren más estrechamente a la economía mundial, y las barreras proteccionistas que aquellos levantan contra el acceso a sus propios mercados de las manufacturas producidas por estos últimos, constituyéndose en fuente de innegable frustración para los países de América Latina y otros en situación similar.

72. Además, este tipo de proteccionismo incluye modalidades e instrumentos mediante los cuales se restringen más fuertemente las importaciones provenientes de países en desarrollo que las procedentes de los países industrializados, aunque estos últimos tengan un amplio superávit de balance de pagos en cuenta corriente y aunque los países en desarrollo estén atravesando por crisis económicas difíciles de superar.

73. Igualmente, los países latinoamericanos recomiendan denunciar la tendencia de los países desarrollados a tomar unilateralmente medidas que ponen a los países en desarrollo ante situaciones de hecho en las que deben negociar bilateralmente en condiciones muy desiguales y contrarias a los principios convenidos multilateralmente por la comunidad internacional.

74. A la luz de las causas principales que originan el proteccionismo, se reafirma la convicción de que a mediano y largo plazo la principal solución radica en la reestructuración industrial que debe operarse en el seno de los países desarrollados, tomando en cuenta los intereses reales de los países en desarrollo.

75. Para ello, y con el fin de facilitar la reconversión industrial y la transferencia de capacidades industriales de los países desarrollados a los países en desarrollo, los países latinoamericanos recomiendan que se procure negociar el establecimiento en los países desarrollados de sistemas efectivos de medidas de asistencia para la reconversión.

76. Asimismo, puesto que América Latina dispone en conjunto de un gran poder de compra y de vastos recursos naturales que le confieren un poder de negociación considerable, los países latinoamericanos recomiendan que, en todos los foros pertinentes de la región, en especial dentro de la CEPAL y del SELA, se realice un estudio sobre las distintas posibilidades de utilizar dicho poder de compra, y los mecanismos más idóneos para hacerlo efectivo."