

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/981/Add.2

21 de febrero de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimosexto período de sesiones

Puerto España, Trinidad y Tabago,
6 al 15 de mayo de 1975

EL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA COYUNTURA
ECONOMICA INTERNACIONAL

Segunda Evaluación Regional de la Estrategia
Internacional de Desarrollo

Segunda Parte

LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS DE AMERICA LATINA
Y LA COYUNTURA INTERNACIONAL

Nota: Este documento se terminó de elaborar en diciembre de 1974, de modo que en algunos de los temas se utilizaron los datos estadísticos y la información de que disponía la secretaría hasta noviembre de dicho año.

75-1-87

INDICE

	<u>Página</u>
Capítulo I	
EL IMPACTO DE LA COYUNTURA INTERNACIONAL EN EL SECTOR EXTERNO	1
A. Evolución reciente en los balances de pagos	1
1. El comercio exterior	1
2. El balance comercial y de pagos	6
B. Perspectivas y proyecciones del problema de recursos externos para 1975-1976	13
Capítulo II	
EL COMERCIO EXTERIOR	35
A. El mercado internacional de productos básicos	35
1. El período 1971-1974: caída y recuperación	35
2. La bonanza de 1973-1974 desde una perspectiva de largo plazo	45
3. Las perspectivas a mediano plazo	51
4. Las medidas de política sobre el comercio internacional de productos básicos: la EID y el Programa de Acción de la Asamblea General	54
5. Antecedentes sobre las políticas a nivel nacional o internacional en relación con los productos básicos ...	60
6. Aspectos prioritarios de la acción internacional sobre productos básicos	65
B. La exportación de manufacturas y el Sistema Generalizado de Preferencias.....	70
1. Las exportaciones de manufacturas	70
2. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)	74
3. El Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE	80
4. Las preferencias comerciales especiales de la CEE	85
5. El Sistema Generalizado de Preferencias del Japón	89
6. El Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos ...	91

/C. IMPORTACIONES

	<u>Página</u>
C. Importaciones y desarrollo	98
1. Evolución global de las importaciones	98
2. Estructura de las importaciones	102
3. Asimetría del comercio exterior como manifestación de un desarrollo inmaduro ..	107
D. Transporte marítimo	109
1. Transporte mundial	109
2. Desarrollo de la flota mercante latinoamericana	113
3. Fletes	118
4. El transporte marítimo y el balance de pagos de América Latina	121
5. Las políticas de transporte marítimo en América Latina	123
6. Las políticas latinoamericanas de transporte y la Estrategia Internacional de Desarrollo	126
E. Seguros y turismo	129
1. Seguros	129
2. Turismo	132
Capítulo III RELACIONES ECONOMICAS CON LAS DIVERSAS AREAS	135
A. La Comunidad Económica Europea	135
1. Introducción	135
2. Evolución del comercio global	136
3. Políticas comerciales de la Comunidad Económica Europea	139
4. Política agrícola común	139
5. Los acontecimientos recientes en torno al comercio de la carne	141
6. Relaciones de la CEE con diferentes grupos de países	144
7. Consultas y negociaciones entre América Latina y la CEE	148
B. Los Estados Unidos	150
1. Evaluación del intercambio recíproco	150
2. Hechos y tendencias de la economía estadounidense que revisten importancia para sus relaciones con América Latina ...	154
3. Los problemas actuales y el marco en que se producen	157

	<u>Página</u>
C. El Japón	164
1. Evolución del comercio mutuo	164
2. Hechos y tendencias en la economía japonesa importantes para sus relaciones con América Latina	168
3. Medidas de política comercial	170
D. Los países socialistas	172
Capítulo IV CRISIS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL Y FINANCIAMIENTO EXTERNO	179
A. Introducción	179
B. Crisis del sistema monetario internacional ...	181
1. El sistema de Bretton Woods	181
2. La política cambiaria y su efecto en los países en desarrollo	186
3. La creación de liquidez internacional y el vínculo	189
C. La coyuntura económica internacional	192
1. Las condiciones económicas mundiales	192
2. Los cambios en las corrientes financieras y en las estructuras de los balances de pagos	194
D. El financiamiento externo de América Latina ..	200
1. Las corrientes financieras de los países industrializados hacia el conjunto de países en desarrollo	200
2. La asistencia oficial al desarrollo	202
3. Mercados financieros privados inter- nacionales	204
4. América Latina y el financiamiento internacional	206
E. Medidas adoptadas y perspectivas	212
1. Medidas adoptadas	212
2. Las perspectivas para el futuro próximo y los caminos de acción	214

	<u>Página</u>
Capítulo V LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL	217
A. Introduucción	217
B. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	220
1. Evolución del comercio intrazonal	221
2. Los mecanismos de liberación: la liberación del comercio y los acuerdos de complementación	226
3. Puntos básicos para el análisis del caso de la ALALC	229
C. El Acuerdo de Cartagena	233
1. Los alcances del modelo de integración andino	233
2. La evolución del comercio intrazonal	234
3. La programación industrial	237
4. La armonización de políticas económicas y la coordinación de planes de desarrollo	238
5. El régimen preferencial para Bolivia y Ecuador	239
6. El ingreso de Venezuela al Pacto Andino..	241
7. Algunas indicaciones sobre las perspectivas de acción	243
D. El Mercado Común Centroamericano	246
1. Tendencias recientes	246
2. El intercambio regional	247
3. Comercio intrarregional e industrialización	250
4. El proceso de reestructuración	254
5. Los problemas coyunturales	255
6. Perspectivas del proceso de integración centroamericano	256
E. La Comunidad y el Mercado Común del Caribe	258
1. La expansión del comercio intra subregional	258
2. La ampliación del proceso de integración del Caribe	263
3. Perspectivas de la CARICOM	268

Capítulo 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 21.2% 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 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

En el segundo semestre de 1974, sin embargo, los precios de varias materias primas importantes comenzaron a bajar poniendo aparentemente 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, 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.

Cuadro 1

23 PAISES DE AMERICA LATINA: VARIACIONES ANUALES DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

(Porcentajes)

	Exportaciones			Importaciones			Poder de compra de las exportaciones
	Quántum	Precios unitarios	Valor	Quántum	Precios unitarios	Valor	
1960-1970	4.6	1.1	5.8	4.9	1.3	6.3	4.4
1970-1974	2.9	26.5	30.2	12.5	14.5	28.8	13.7
1971	0.0	3.7	3.7	6.9	4.3	11.5	-0.6
1972	4.8	12.7	18.2	8.2	5.8	14.3	11.7
1973	7.2	30.9	40.1	10.7	18.2	30.9	18.5
1974	0.0	67.4	67.4	25.1	31.9	65.0	26.9
<u>Países exportadores de petróleo</u>							
<u>(Venezuela, Bolivia, Ecuador y Trinidad y Tabago)</u>							
1960-1970	4.0	...	...	3.2	...	...	...
1970-1974	-2.0	50.3	47.3	9.1	14.2	124.6	27.0
1971	-5.7	24.4	17.3	8.1	6.6	15.2	10.0
1972	-0.7	14.5	13.7	9.5	5.0	15.1	8.3
1973	7.6	34.8	45.0	2.3	16.7	19.5	24.2
1974	-8.4	186.6	162.5	17.2	30.4	52.8	101.3
<u>19 países no exportadores de petróleo</u>							
1960-1970	4.7	...	...	4.9	...	...	...
1970-1974	4.6	15.9	21.2	13.2	14.6	29.7	5.8
1971	1.9	-2.6	-0.7	6.6	3.7	10.5	-4.2
1972	6.4	12.6	19.8	7.8	6.0	14.3	13.0
1973	7.0	28.8	37.8	12.7	18.7	33.8	16.1
1974	3.1	28.0	31.9	26.9	32.3	67.8	-0.3
<u>Países grandes</u>							
<u>(Argentina, Brasil, México)</u>							
1960-1970	5.2			4.0			
1970-1974	5.0	18.8	124.7	17.5	15.1	35.2	8.3
1971	1.4	1.8	3.2	8.7	4.0	13.0	-0.8
1972	7.1	18.1	26.4	12.8	6.3	19.9	18.9
1973	14.2	26.9	44.9	17.2	19.3	39.8	21.4
1974	-1.9	30.5	28.0	32.6	33.0	76.3	-3.8
<u>Países medianos</u>							
<u>(Colombia, Chile, Perú)</u>							
1960-1970	3.1			4.9			
1970-1974	5.3	9.7	15.5	7.3	14.1	22.4	1.2
1971	2.3	-13.3	-11.3	5.8	3.1	9.1	-14.0
1972	2.7	2.5	5.3	1.1	5.9	7.1	-0.6
1973	-2.4	41.2	37.8	4.8	18.7	24.4	16.1
1974	19.9	15.4	38.4	18.2	30.9	54.8	5.7
<u>Mercado Común Centroamericano</u>							
<u>(Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras)</u>							
1960-1970	8.3						
1970-1974	5.3	11.3					
1971	3.6						
1972							
1973							
1974							

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 14.6%, 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 4.6% anual en promedio, similar a la de los últimos 15 años; en 1974 esta tasa fue aún menor, pues este promedio alcanzó solamente a 3.1%. 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 al 13.2% anual y en 1974 lo hizo a 26.9% anual.

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 de 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

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 5.8% anual, en el período 1970-1974, y en 1974 experimentó una caída de 0.3%.

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 precios de 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 162.5%, y aún en el

/promedio del

promedio del período 1970 a 1974 el incremento anual de este valor fue de 47.3%. 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 (27.0% anual) y sobre todo en 1974 (101.3%).

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 los países 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 inversa 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.

AMERICA LATINA: BALANCE DE PAGOS TOTAL Y POR PAISES

(Millones de dólares)

	Exportaciones (fob)		Importaciones (cif)		Otros servicios netos no procesados de facturas		Balance comercial		Pagos netos de utilidades e intereses		Balance en cuenta corriente		Movimiento neto de capitales		Balance de pagos antes de la compensación		Variación porcentual	
	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974
América Latina (23)	26 305	44 030	26 124	43 110	1 443	1 614	1 624	2 534	-5 135	-2 240	-3 511	-6 706	7 460	9 724	3 949	3 088	44.6	67.4
Países exportadores de petróleo	7 138	18 740	4 823	7 370	-54	-110	2 261	11 260	-1 890	-5 000	371	6 260	397	-2 490	768	2 830	45.4	162.5
Venezuela	5 573	15 400	3 190	4 520	-132	-180	2 251	10 700	-1 691	-4 620	560	6 080	128	-2 680	688	3 400	47.4	176.3
Bolivia	277	560	294	460	-18	-20	-35	80	-23	-30	-58	50	52	50	-6	100	32.4	102.2
Ecuador	574	1 150	562	940	-36	-50	-24	160	-90	-150	-114	10	210	120	96	130	77.5	100.3
Trinidad y Tabago	714	1 630	777	1 450	132	140	69	320	-86	-200	-17	120	7	80	-10	200	20.2	128.3
Países no exportadores de petróleo	19 167	25 290	21 301	35 740	1 497	1 724	-637	-8 726	-3 245	-4 240	-3 882	-12 966	7 063	12 224	3 181	-742	44.3	31.2
Grandes países	11 984	15 340	13 044	23 000	1 072	1 230	19	-6 430	-2 274	-3 030	-2 255	-9 460	5 481	8 910	3 226	-550	53.4	28.0
Argentina	3 269	3 850	2 241	3 200	127	150	1 155	800	-399	-460	756	340	-36	-90	720	250	68.4	17.8
Brasil	6 283	7 850	6 963	13 470	-33	-80	-713	-5 700	-740	-1 100	-1 453	-6 800	3 819	5 800	2 366	-1 000	57.4	24.9
México	2 432	3 640	3 840	6 330	985	1 160	-423	-1 530	-1 135	-1 470	-1 558	-3 000	1 698	3 200	140	200	29.3	49.7
Países medianos	3 818	5 285	3 876	6 000	-89	-25	-147	-810	-471	-590	-618	-1 400	498	1 200	-120	-200	40.5	28.4
Colombia	1 394	1 700	1 150	1 600	-45	-50	139	50	-207	-230	-68	-160	191	80	123	-100	40.5	27.4
Chile	1 347	2 035	1 608	2 230	-30	-30	-291	-225	-89	-155	-380	-380	127	270	-253	-110	63.7	51.1
Perú	1 137	1 550	1 118	2 170	-14	-15	5	-625	-175	-205	-170	-840	180	850	10	10	25.1	36.3
Países pequeños	3 365	4 605	4 381	6 740	507	507	-509	-1 486	-500	-620	-1 009	-2 106	1 084	2 114	75	8	22.1	36.0
MCCA	1 635	2 100	1 361	2 930	22	22	-147	-791	-177	-193	-324	-284	418	1 014	24	30	23.5	24.6
Costa Rica	341	440	451	710	35	35	-75	-235	-41	-50	-116	-285	127	260	11	-25	21.3	29.0
El Salvador	364	450	377	510	-29	-30	-42	-90	-12	-14	-54	-104	33	124	-21	20	20.9	23.6
Guatemala	440	570	431	700	7	11	16	-119	-48	-57	-32	-176	111	151	79	-25	34.5	29.5
Honduras	260	260	262	430	-7	-7	-9	-177	-33	-26	-42	-203	42	213	0	10	26.2	0
Nicaragua	280	380	340	580	23	30	-37	-170	-43	-46	-80	-216	105	266	25	50	12.4	35.7
Países pequeños, principalmente exportadores de azúcar y bauxita	1 019	1 670	1 504	2 130	205	227	-280	-233	-237	-325	-517	-558	430	577	-37	12	13.0	63.2
República Dominicana	442	660	486	760	-8	-10	-52	-110	-78	-106	-130	-215	150	195	20	-20	27.2	49.3
Jamaica	393	680	673	900	145	160	-135	-60	-139	-195	-274	-255	243	289	-31	34	3.8	73.0
Guyana	137	260	175	260	-3	-3	-41	-3	-13	-15	-54	-18	27	23	-27	5	-3.5	89.8
Barbados	47	70	100	210	71	80	-52	-60	-86	-10	-59	-70	60	70	1	0	27.0	48.9
Países pequeños restantes	661	895	1 016	1 680	273	323	-82	-462	-662	-102	-168	-564	186	523	-41	-41	35.2	35.4
Haití	52	70	86	110	3	3	-31	-37	-6	-7	-37	-44	31	43	-6	-1	19.2	34.6
Panamá	160	280	505	650	262	310	-83	-260	-45	-55	-128	-315	128	315	0	0	9.6	75.0
Paraguay	127	165	140	210	2	3	-11	-42	-10	-11	-21	-53	40	73	19	20	47.2	29.9
Uruguay	322	360	285	510	6	7	43	-123	-25	-29	18	-152	-13	92	5	-60	50.1	18.0

Fuente: 1973: CEPAL, sobre la base de datos de FMI, Balance of Payments Yearbook, vol 26. 1974: Estimaciones de la CEPAL.

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 ligeramente mayor que los de las exportaciones. Por su parte, el cuántum de las exportaciones creció poco en el año, mientras el volumen físico de las importaciones aumentó a una tasa sin precedentes de 27%. 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 637 millones de dólares en 1973, pasó a 8 726 millones de dólares en 1974. Todavía se agregó 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 12 966 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

Algunos casos son particularmente notables en este grupo de países. Brasil es uno de ellos. Su déficit comercial pasó de 713 millones de dólares en 1973 a 5 700 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 6 800 millones de dólares, casi tan grande como las exportaciones del país, que fueron de 7 850 millones en el año. Aun con una entrada de capital de 5 800 millones de dólares, se produjo un déficit de balance de pagos de 1 000 millones de dólares, situación que este país no experimentaba desde hacía varios años.

En México, el déficit de balance de pagos en cuenta corriente se duplicó casi entre 1973 y 1974, alcanzando en este último año un monto de 3 000 millones de dólares frente a exportaciones de 3 640 millones de dólares.

También en Perú el déficit del balance de pagos en cuenta corriente se elevó pronunciadamente, pasando de 170 millones de dólares en 1973 a 840 millones en 1974, cifra superior a la mitad de las exportaciones de ese año, que fueron de 1 550 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 las 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 las importaciones sin desmejorar sus reservas internacionales.

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 excedió el 50% de las exportaciones. En Honduras ascendió a 203 millones de dólares frente a 260 millones de estas últimas, afectadas seriamente por el huracán "Fifi". En Costa Rica y Guatemala, no obstante, el acrecentamiento de las entradas de capital, éstas fueron insuficientes para evitar el deterioro de sus reservas internacionales.

/En Barbados

En Barbados el déficit corriente externo fue asimismo fuerte, pues en 1974 llegó a un monto de 70 millones de dólares frente a exportaciones por valor de 150 millones (bienes y principalmente transacciones de viaje). 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; Guyana redujo fuertemente su déficit corriente externo y Jamaica lo hizo en menor medida aunque se acrecentó el desequilibrio de la República Dominicana por el superior 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 250 millones de dólares.

Entre estos 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: 5 800 y 3 200 millones de dólares que afluyeron a ellos respectivamente representaron en conjunto el 74% 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 en muchos casos, superan los fondos extranjeros

/recibidos por

recibidos por Colombia o Chile. 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 acentuación 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 (27%), lo hicieron básicamente en estos países 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 162.5%, 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

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; aún 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 6 080 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 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 continúan teniendo serios problemas de desarrollo, de deficiencias de la estructura productiva interna y de nivel de vida de sectores importantes de la población, uno de los problemas 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 1 890 millones

^{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.

de dólares en 1973 a 4 350 millones de dólares 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 27% de los ingresos de exportación, y absorbieron casi 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 Latina 2/ 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.

2/ Se toman en cuenta 23 países, considerando a los del Mercado Común Centroamericano como una sola unidad. 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 comercial 3/ 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

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

4/ Un caso especial es el de Colombia, que fue incluido por su brusco cambio de país superavitario a país deficitario, aunque la relación entre la insuficiencia de recursos y las exportaciones sería de solamente 12% en 1975 y 1976 en la alternativa menos favorable.

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 en 1976 entre 8 y 20% más altos que en 1972. Para las exportaciones de manufacturas se supone un crecimiento moderadamente fuerte (entre 25 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, y por ser esa relación superior al valor de la correspondiente a 1971. Los países que están en estas condiciones son Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Haití, el conjunto de los cinco países del Mercado Común Centroamericano, México, Perú y Uruguay y en menor medida Colombia y la República Dominicana. Los resultados figuran en el cuadro 3.

Quadro 3

RELACION ENTRE LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS
EXTERNOS Y LAS EXPORTACIONES

(Proyección: Alternativa I)

	1971-1972 (promedio)	1973	1974	1975	1976
Barbados	.781	1.106	.857	.791	.989
Bolivia	.166	.126	Superávit	.287	.410
Brasil	.344	.214	.726	.555	.473
Centroamérica	.082	.093	.377	.395	.483
Colombia	.262	Superávit	Superávit	.117	.126
Chile	.059	.241	.111	.554	.547
Haití	.354	.612	.529	.284	.478
México	.299	.288	.420	.439	.246
Perú	Superávit	Superávit	.410	.483	.312
República Dominicana	Superávit	.118	.167	.222	.451
Uruguay	.043	Superávit	.241	.472	.599

/Alternativa II.

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 de entre 80 y 100% anual, 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 a 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.

^{5/} Salvo en la Argentina, donde se supuso 50%.

^{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.

Cuadro 4

RELACION ENTRE LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS
EXTERNOS Y LAS EXPORTACIONES

(Proyección: Alternativa II)

	1971-1972 (promedio)	1973	1974	1975	1976
Barbados	.781	1.106	.857	.872	1.022
Brasil	.344	.214	.726	.396	.141
Centroamérica	.082	.093	.377	.346	.382
Colombia	.262	Superávit	Superávit	.008	Superávit
Chile	.059	.241	.111	.454	.330
Haití	.354	.612	.529	.253	.424
México	.299	.288	.420	.222	Superávit
Perú	Superávit	Superávit	.410	.433	.210
República Dominicana	Superávit	.118	.167	.168	.254
Uruguay	.043	Superávit	.241	.421	.495

/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	3 850	5 075	5 900	5 366a/	6 756a/
Importaciones cif	-3 200	-3 788	-4 292	-3 788	-4 292
Otros servicios no financieros (netos)	150	165	182	165	182
Balance de recursos	800	1 452	1 790	1 743	2 646
Barbados					
Exportaciones fob	70	86	90	86b/	90b/
Importaciones cif	-210	-242	-276	-232	-263
Otros servicios no financieros (netos)	80	88	97	88	97
Balance de recursos	-60	-68	-89	-58	-66
Bolivia					
Exportaciones fob	560	429	454		
Importaciones cif	460	-530	-616		
Otros servicios no financieros (netos)	-20	-22	-24		
Balance de recursos	80	-123	-186		
Brasil					
Exportaciones fob	7 850	10 297	12 223	11 019	14 561
Importaciones cif	-13 470	-15 926	-17 902	-15 296	-16 512
Otros servicios no financieros (netos)	-80	-88	-97	-88	-97
Balance de recursos	-5 700	-5 717	-5 776	-4 365	-2 048
Centroamérica					
Exportaciones fob	2 100	2 212	2 345	2 212b/	2 345b/
Importaciones cif	-2 930	-3 128	-3 525	-3 020	-3 287
Otros servicios no financieros (netos)	39	43	47	43	47
Balance de recursos	-791	-873	-1 133	-765	-895
Colombia					
Exportaciones fob	-1 700	1 665	1 848	1 845	2 360
Importaciones cif	-1 600	-1 805	-2 020	-1 805	-2 020
Otros servicios no financieros (netos)	-50	-55	-61	-55	-61
Balance de recursos	50	-195	-233	-15	279
Chile					
Exportaciones fob	2 035	1 599	1 798	1 626	1 892
Importaciones cif	-2 230	-2 453	-2 749	-2 333	-2 485
Otros servicios no financieros (netos)	-30	-32	-32	-32	-32
Balance de recursos	-225	-886	-983	-739	-625
Haití					
Exportaciones fob	70	95	92	95b/	92b/
Importaciones cif	-110	-125	-139	-122	-134
Otros servicios no financieros (netos)	3	3	3	3	3
Balance de recursos	-37	-27	-44	-24	-39
México					
Exportaciones fob	3 640	4 578	5 743	5 318	8 111
Importaciones cif	-6 330	-7 863	-8 561	-7 775	-8 370
Otros servicios no financieros (netos)	1 160	1 276	1 403	1 276	1 403
Balance de recursos	-1 530	-2 009	-1 415	-1 181	1 144
Perú c/					
Exportaciones fob	1 550	1 496	1 798	1 539	1 920
Importaciones cif	-2 170	-2 203	-2 342	-2 189	-2 308
Otros servicios no financieros (netos)	-15	-16	-17	-16	-17
Balance de recursos	-635	-723	-561	-666	-404
República Dominicana					
Exportaciones fob	660	760	793	760	793
Importaciones cif	-760	-918	-1 138	-877	-982
Otros servicios	-10	-11	-13	-11	-13
Balance de recursos	-110	-169	-358	-128	-202
Uruguay					
Exportaciones fob	380	392	414	392b/	414b/
Importaciones cif	-510	-584	-670	-564	-627
Otros servicios no financieros (netos)	7	7	8	7	8
Balance de recursos	-123	-185	-248	-165	-205

a/ Las importaciones no se varían en casos I y II.

b/ Las exportaciones no se varían entre casos I y II.

c/ Hay una diferencia sustancial entre la CEPAL y la Junta del Acuerdo de Cartagena con respecto a las exportaciones peruanas, debido a supuestos más optimistas sobre los precios de harina de pescado y mineral de zinc de parte de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Teniendo en cuenta los resultados de las proyecciones y el conocimiento - en algunos casos sólo presunto - que se tiene sobre la posible evolución de las economías de los países para 1975 y 1976, pueden formularse algunos comentarios que a pesar de su naturaleza tentativa 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:

a) Los precios de las exportaciones de productos primarios, expresados en valores corrientes, experimentarán probablemente reducciones apreciables en 1975 en comparación con 1974, en muchos de los países. En Chile, Argentina, Perú, Centroamérica y México las disminuciones del valor unitario de las exportaciones estarían entre 32.4 y 11.2% anual en 1975 en comparación con 1974, siendo particularmente marcadas en Chile. Por su parte, Uruguay registraría valores unitarios decrecientes en 1975 y en 1976, pero aún altos en comparación con 1972. En estas bajas de los valores unitarios de las exportaciones influirían principalmente el algodón, el cobre, el níquel, el plomo y el zinc.

Para algunos de estos países, 1976 traerá mejoramientos muy módicos de precios en comparación con 1975 - en términos monetarios -, para otros traerá estancamientos; las alzas de ninguna manera compensarán las caídas de 1975.

El volumen físico de las exportaciones no compensará esta evolución desfavorable de los precios, pues su crecimiento sólo será de cierta significación en Perú y Centroamérica (entre 1974 y 1975) y en Brasil en 1976; en 1975 Argentina incrementará marcadamente las cantidades exportadas, entre otras razones por el restablecimiento de las exportaciones de carnes que habían disminuido en 1974 ante las medidas restrictivas aplicadas por la CEE.

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

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 período de contracción puede afectar las cantidades además de los precios. 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 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, como la reciente decisión del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC), de reducir la producción en un 10%, 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

^{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.

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 precios 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 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 aquellos 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

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, el azúcar no deja de ser un producto alimenticio importante y por lo tanto 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 América 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

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, la estancación 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 aún 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

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 incremento 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

^{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.

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, sino 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 estén 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

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 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. En los cuadros 1, 2 y 3 se computa sólo la parte pagadera a Venezuela en efectivo. 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 aún 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 muy 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

/tendran efectos

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 comprensión 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

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 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 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 confrontar, 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

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 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 por períodos más cortos, 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 comparación 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

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 Uruguay, Chile, Haití y algunos de los países centro-americanos. 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.

Capítulo 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 productos, 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

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).

Gráfico 1

PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS
(Centavos de dólar por libra)

Escala semilogarítmica

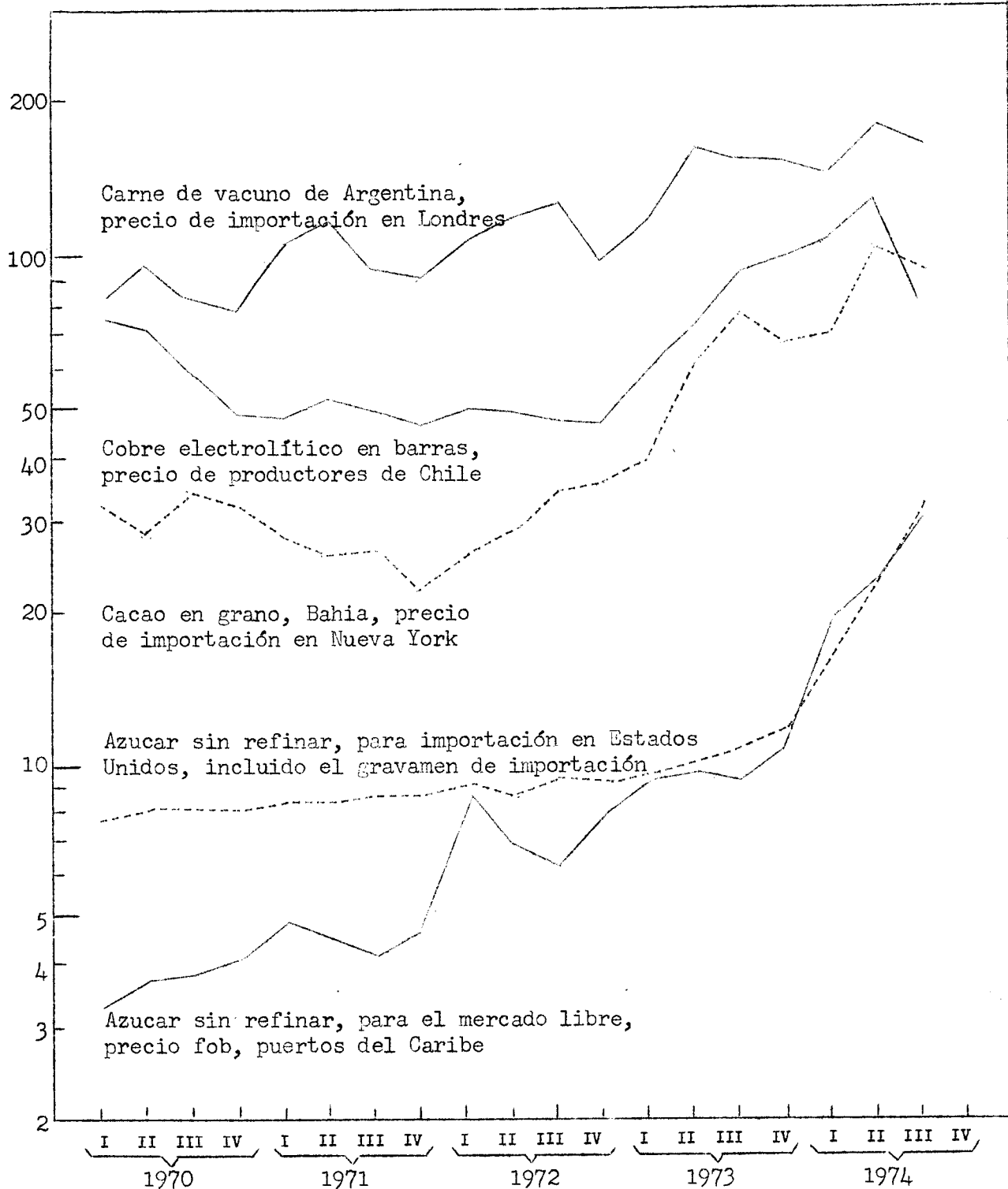
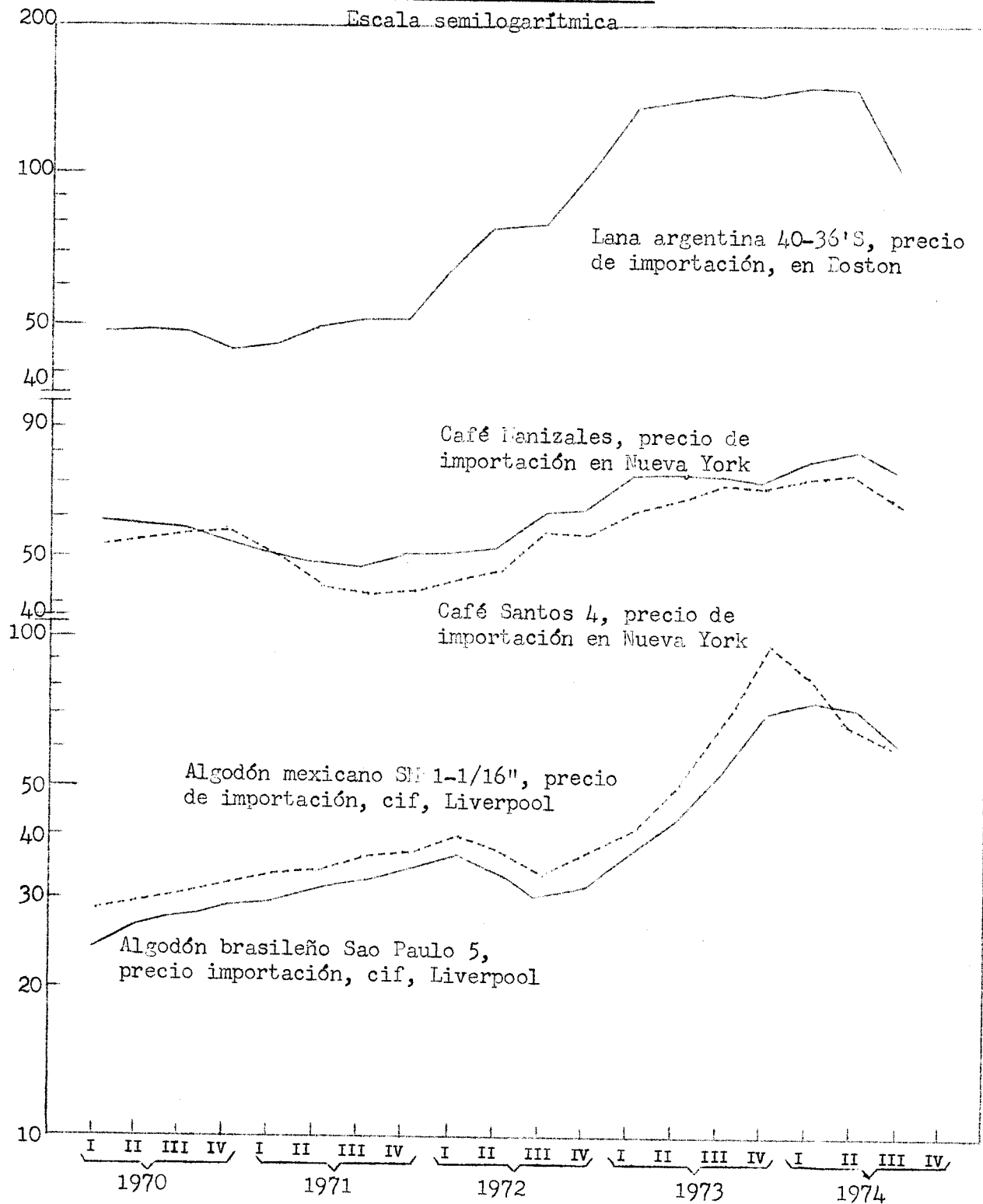


Gráfico 2

PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS
(Centavos de dólar por libra)

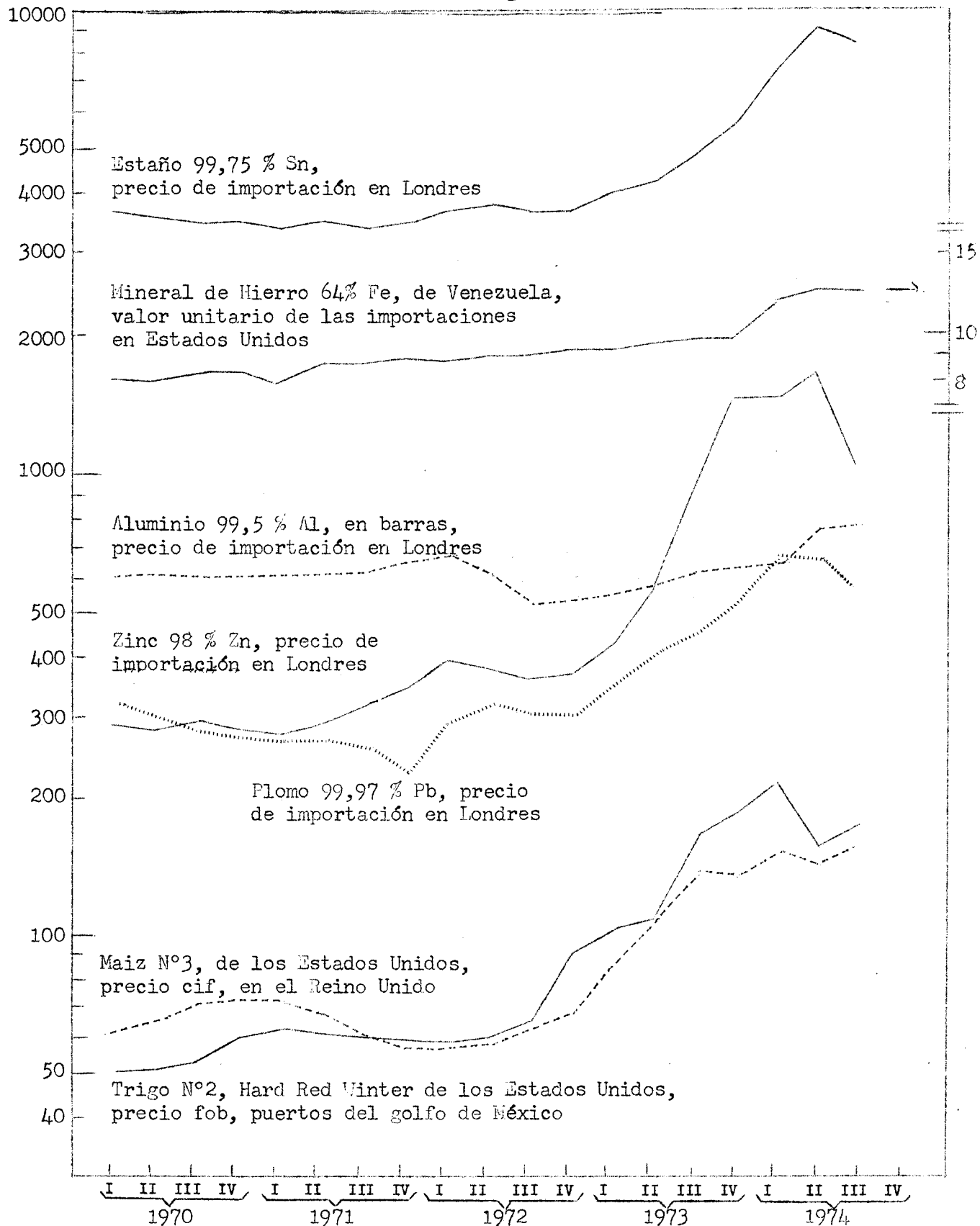


/Gráfico 3

Gráfico 3

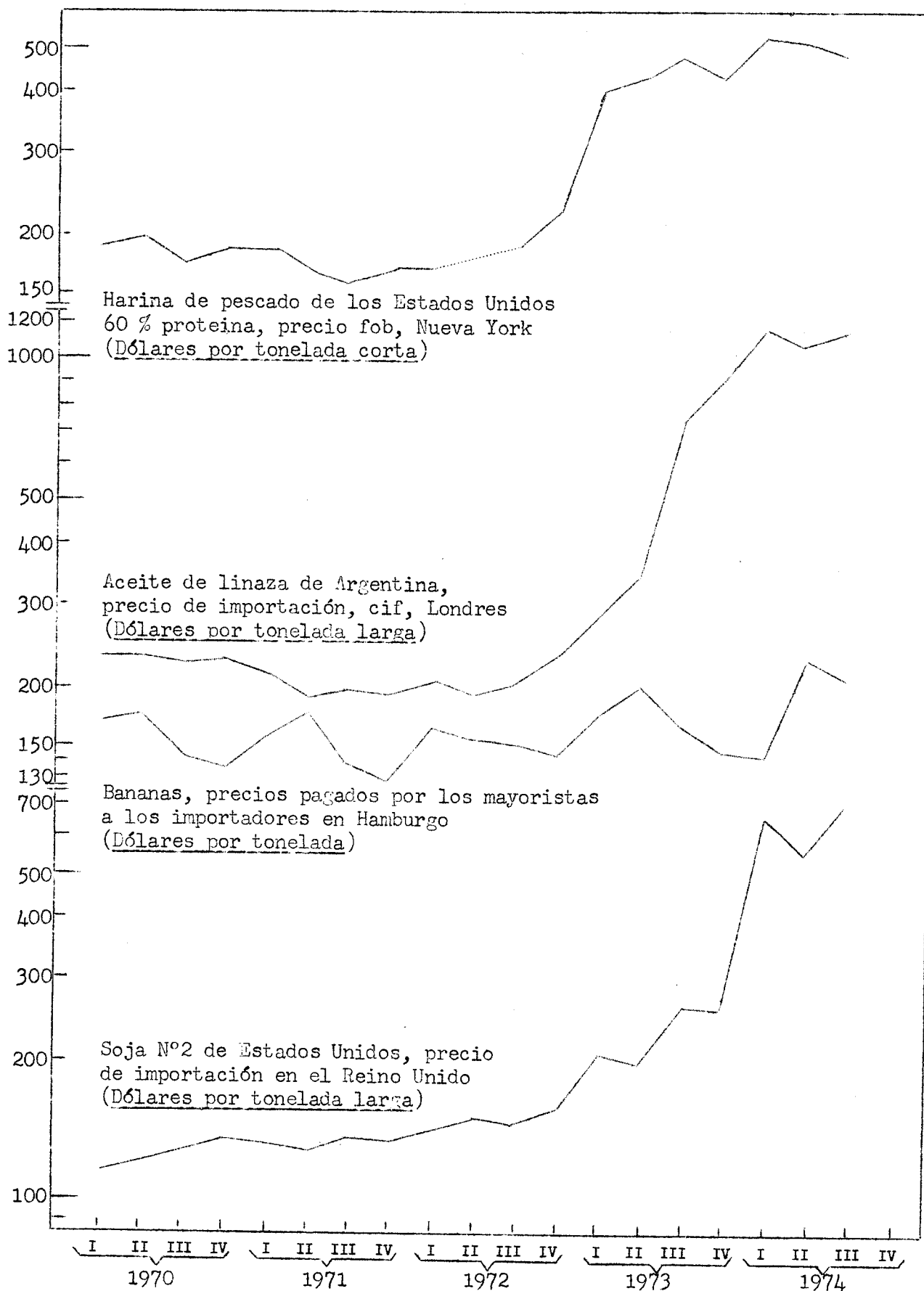
PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS
(Dólares por tonelada métrica)

Escala semilogarítmica



/Gráfico 4

Gráfico 4
PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS
Escala semilogarítmica



/En los

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 por un breve tiempo la aplicación de restricciones (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 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. 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

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.^{1/} (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

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

(Base: 1970=100. En dólares corrientes)

	1971	1972	1973	1973	1974		
				4o	1er	2o	3er
				tri	tri	tri	tri
				mes	mes	mes	mes
				tre	tre	tre	tre
I. Alimentos y bebidas	100	121	162	172	227	260	297
1. Zona tropical	97	122	156	164	230	272	319
2. Zona templada	110	116	182	202	216	218	221
II. Materias primas agrícolas	106	123	222	267	326	289	276
III. Metales	90	92	131	161	178	201	151
IV. Índice total	98	113	162	182	227	247	254

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

^{1/} La evolución de los precios y de las condiciones de mercado, producto por producto, se incluirá posteriormente.

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 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 2 se muestran las variaciones que registraron estos diferentes índices en el último tiempo.

Cuadro 2

VARIACIONES DE ALGUNOS INDICES DEL PODER DE COMPRA
DEL DOLAR, 1970-1974
(1970:100)

				1973:		1974	
				4o	1er	2o	3er
	1971	1972	1973	tri	tri	tri	tri
				mes	mes	mes	mes
				tre	tre	tre	tre
A. Indice del valor unitario de las exportaciones totales de Estados Unidos	103	106	124	136	147	152	161
B. Indice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los Estados Unidos	102	105	113	120	127	132	...
C. Indice de la devaluación del dólar con respecto a las monedas de los países desarrollados	102	108	116	116	113	115	113

Fuentes: A: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Survey of Current Business, agosto de 1974.
B: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, diciembre de 1974.
C: UNCTAD, Monthly Commodity Price Bulletin, octubre de 1974.

Como se desprende de las cifras que aparecen en el cuadro 2, el poder de compra del dólar en el mercado de los Estados Unidos sufrió una 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

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 la mayor parte del período 1952-1973. (Véase el cuadro 3.) 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.

Cuadro 3

INDICES DE PODER DE COMPRA DEL DOLAR, 1948-1974

(Base dólar, 1953-1955=100)

	A	B
	Indice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de once paí ses desarrollados	Indice de valor unitario de las exportaciones to- tales de los Estados Unidos
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
1973- IV	179	178
1974- I	182	193
II	202	200
III	...	212

Fuentes: A: Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1962, 1965, 1969; Monthly Bulletin of Statistics, diciembre 1974. Incluye los siguientes países: Bélgica-Luxemburgo, Canadá, 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, agosto 1974.

/Conviene observar

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; esos aumentos 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 los gráficos 5, 6 y 7, 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 se redujo a la mitad del de los años 1954-1958. El pequeño aumento que registró en 1974 no significó un mejoramiento en términos de dólares corrientes ni en poder de compra.

Gráfico 5

PRECIOS EN DOLARES CORRIENTES Y EN DOLARES CONSTANTES DE 1953-1955
DE PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION DE AMERICA LATINA

Centavos de dólar

Escala semilogarítmica

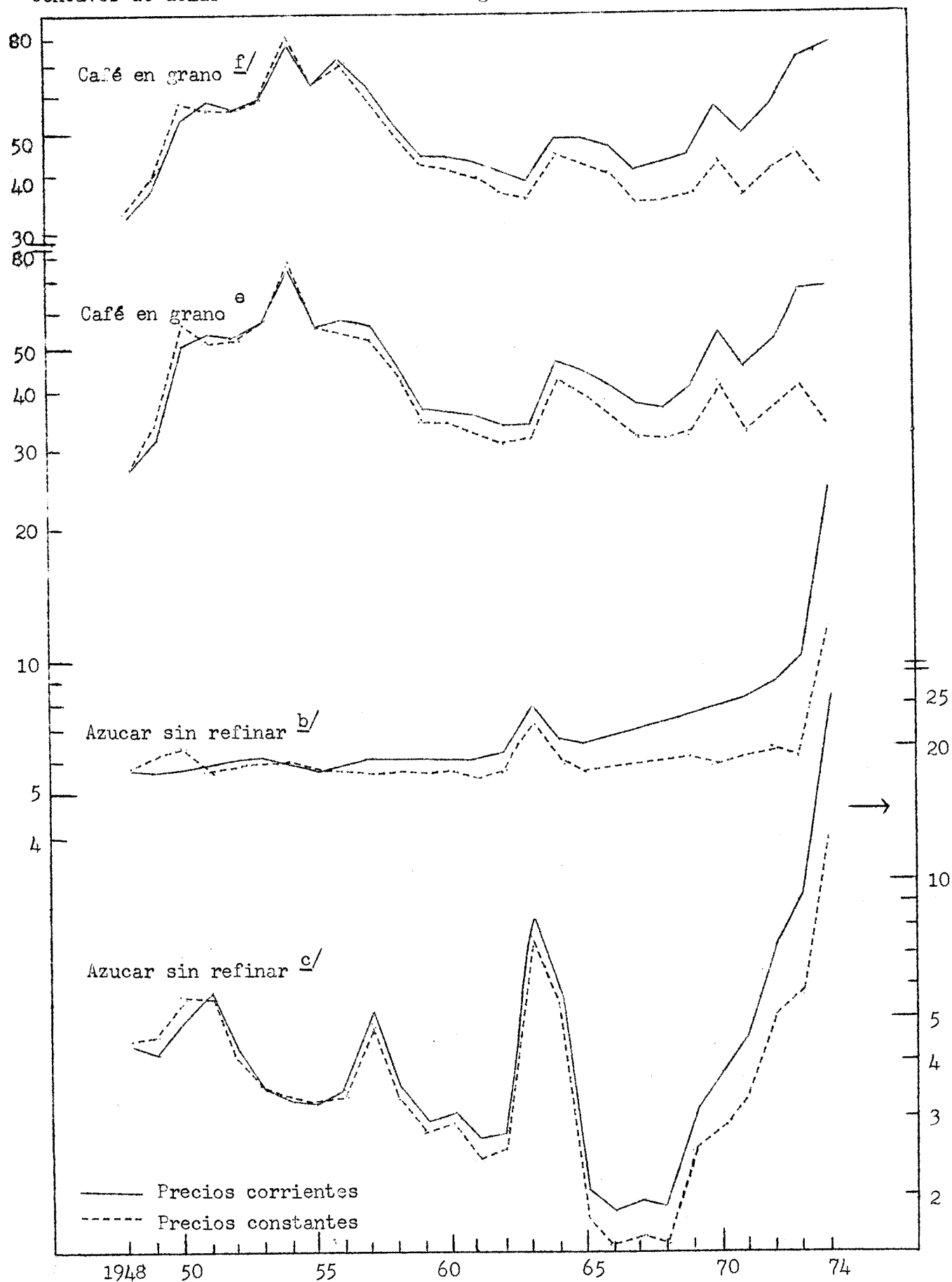
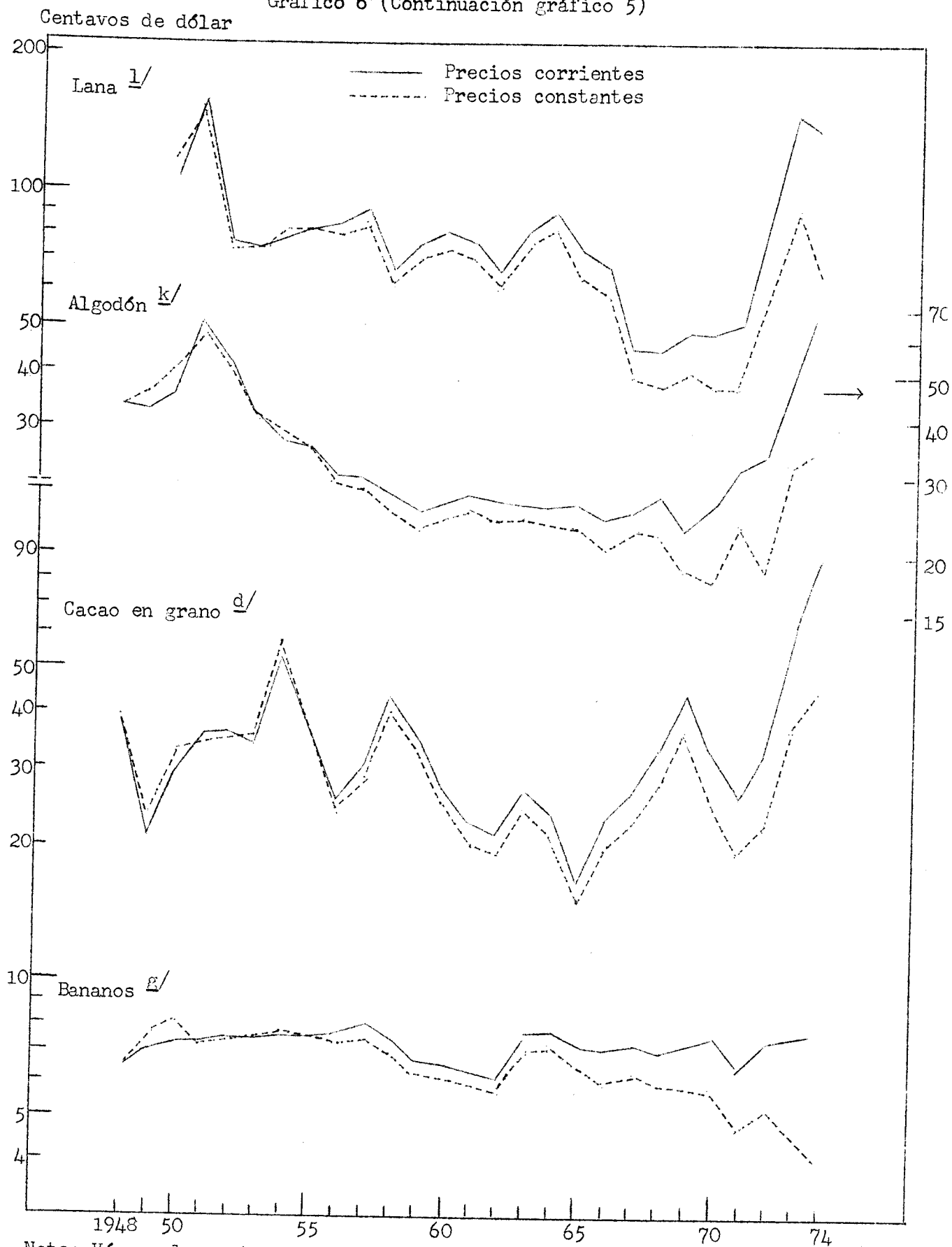


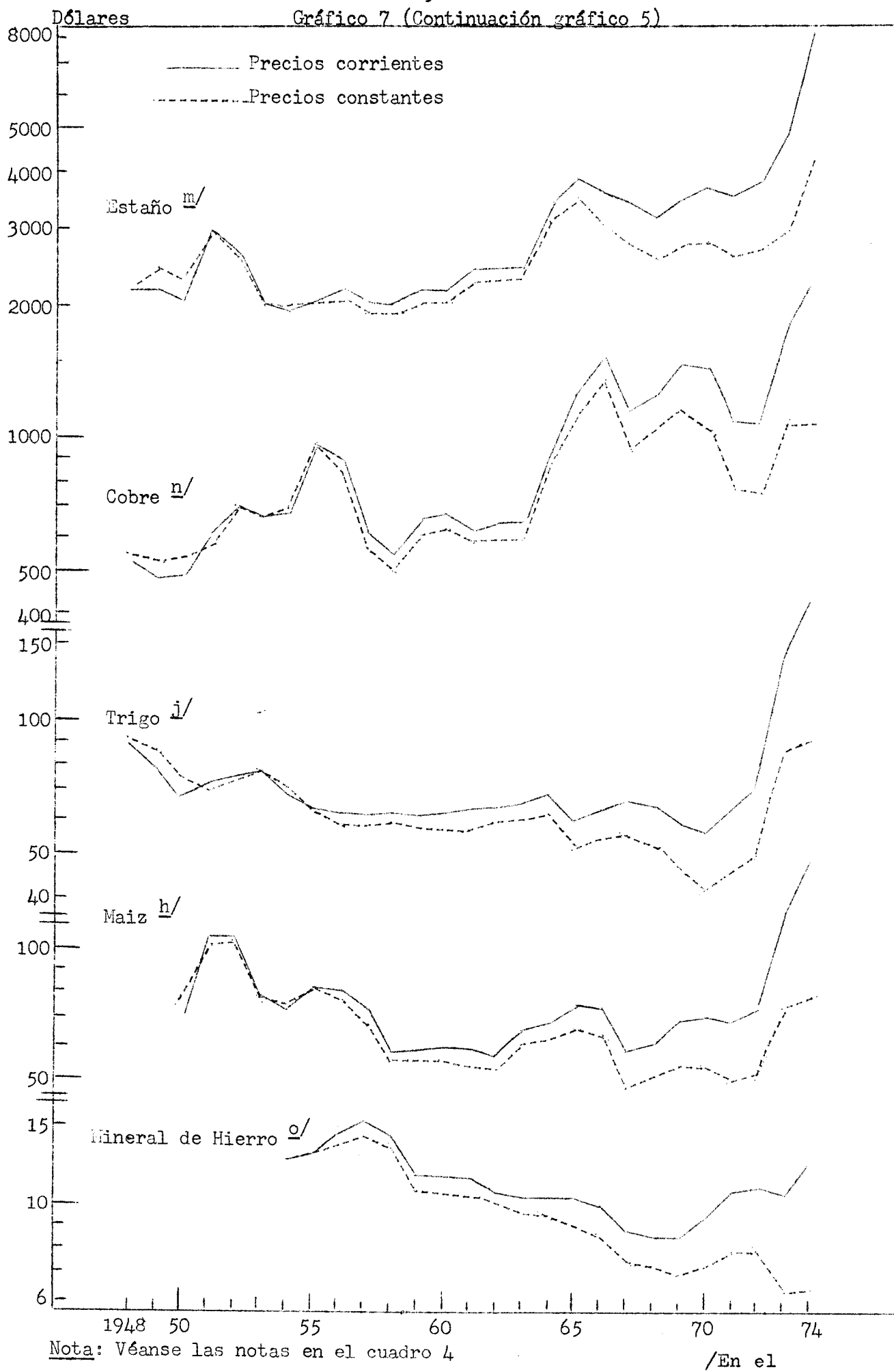
Gráfico 6 (Continuación gráfico 5)



Nota: Véanse las notas en el cuadro 4

/Gráfico 7

Gráfico 7 (Continuación gráfico 5)



En el cuadro 4 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 mantener en 1974 un precio real más alto que el de cualquier período anterior.^{2/}

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 ya previsible fin de la bonanza 1973-1974 enfrenta a los países exportadores en

^{2/} 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 1965-1970.

Cuadro 4

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 _a /
Azúcar sin refinar <u>b</u> /	4.03	3.93	3.44	3.96	2.03	7.05	3.31	5.19	5.80	13.90 _a /
Azúcar sin refinar <u>c</u> /	6.32	6.09	5.86	6.31	6.17	8.17	6.28	6.52	6.31	13.57 _a /
Cacao en grano <u>d</u> /	32.0	39.4	30.4	20.2	25.8	30.5	19.0	22.2	37.4	43.5
Café en grano <u>e</u> /	39.8	60.2	44.8	35.7	34.6	35.8	32.9	36.4	41.0	32.9
Café en grano <u>f</u> /	44.7	63.8	53.0	40.4	38.2	39.7	36.3	40.5	44.6	37.5
Bananos <u>g</u> /	7.4	7.4	6.8	6.4	5.9	4.6	4.7	5.2	4.6	4.0 _a /
Maíz <u>h</u> /	77.1 _a /i/	88.1	62.3	58.6	53.5	62.4	49.0	51.1	72.9	76.4 _a /
Trigo <u>j</u> /	84.4	71.2	58.4	58.0	50.1	66.9	45.4	49.9	84.5	87.6 _a /
Algodón <u>k</u> /	48.0	46.6	26.4	24.4	20.4	26.8	23.8	18.1	31.8	33.6 _a /
Lana <u>l</u> /	117.0 _a /i/	93.0	74.0	71.0	42.0	63.0	37.0	59.0	89.0	67.0 _a /
Estaño <u>m</u> /	2 313.0	2 321.0	2 007.0	2 605.0	2 811.0	3 048.0	2 574.0	2 689.0	2 961.0	3 968.0
Cobre <u>n</u> /	543.0	725.0	640.0	761.0	1 114.0	911.2	795.0	765.0	1 094.0	991.0
Mineral de hierro <u>o</u> /	...	12.7 _b /p/	12.6	9.6	7.3	7.0	7.7	7.7	6.2	6.3 _a /

- a/ Los promedios corresponden a las cotizaciones de menos de 12 meses.
- b/ 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).
- c/ 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).
- d/ Estados Unidos, precio interno de importación, ex bodega Nueva York, precio para entrega inmediata, cacao de Bahía (centavos de dólar la libra).
- e/ Estados Unidos, precio interno de importación, ex muelle Nueva York, precio para entrega inmediata, a granel, Santos N° 4, del Brasil; Manizales colombiano (centavos de dólar la libra).
- f/ Estados Unidos, precio interno de importación, ex muelle Nueva York, precio inmediato, a granel, Manizales colombiano (centavos de dólar la libra).
- g/ 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).
- 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 la 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.

/desarrollo al

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 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 progresiva disminución de la demanda de sus productos en los mercados exteriores, con la consiguiente presión descendente sobre los precios de esos bienes;

/y por

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 los gráficos 8 y 9.^{3/} 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 al 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 (XXIV) 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),^{4/} en los demás campos no se ha manifestado la determinación colectiva que permitiría adoptar y aplicar medidas de política relativas al comercio, como declararon estar dispuestos a

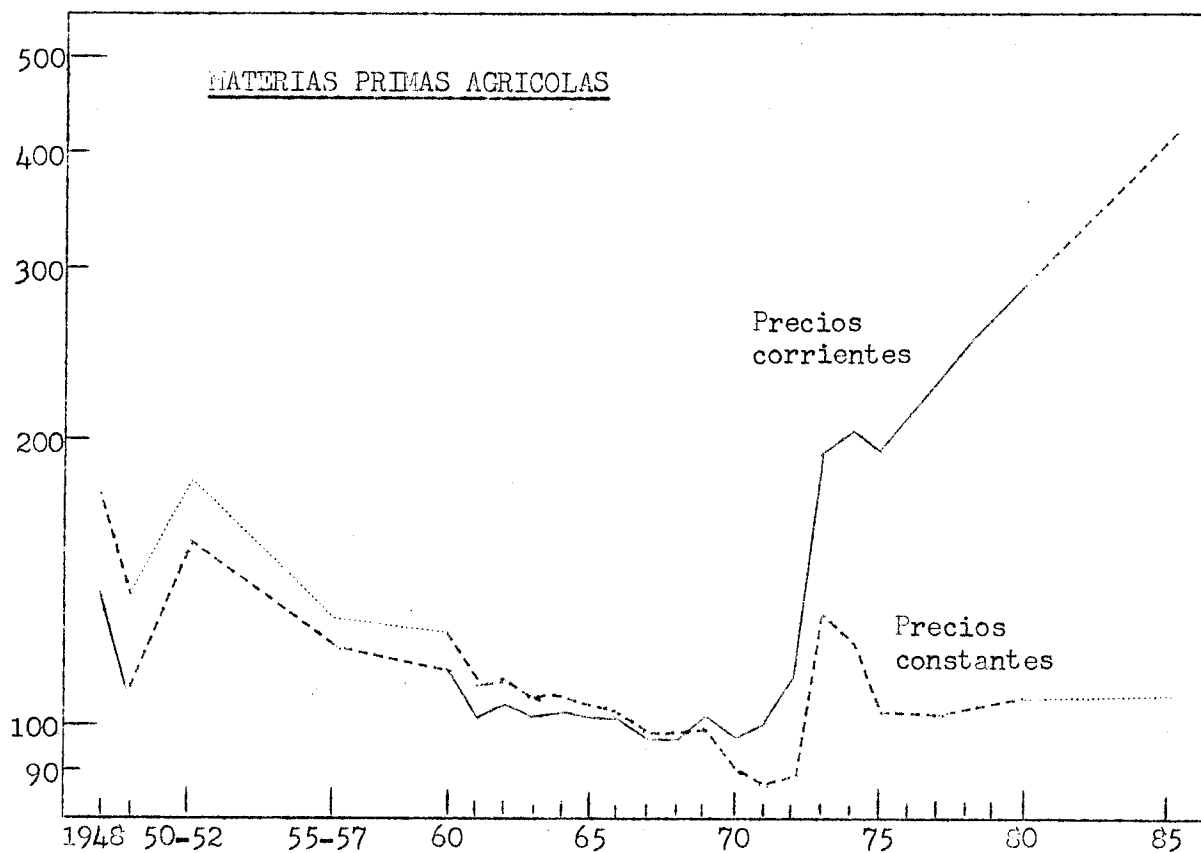
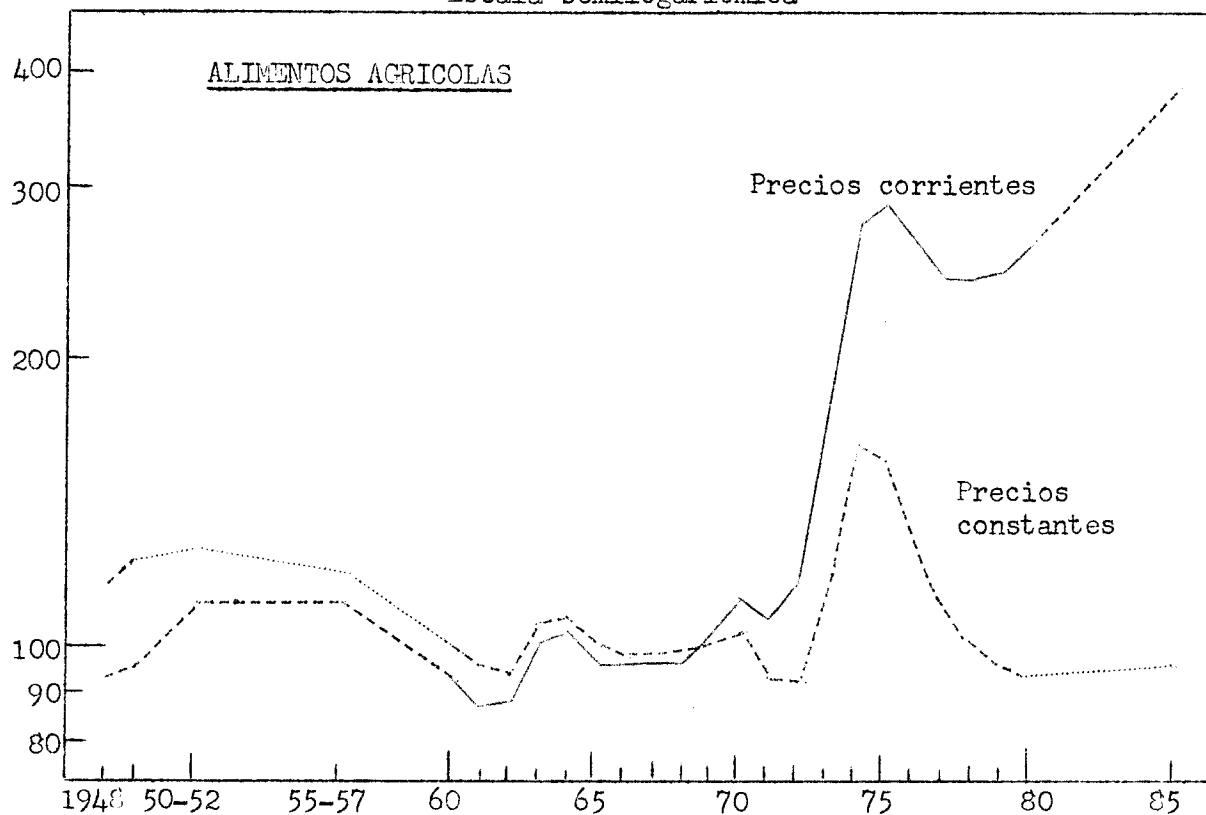
^{3/} Las series de precios y las proyecciones de las tendencias que se presentan en los gráficos indicados fueron elaboradas por la División de Productos Básicos y Proyección de las Exportaciones del Banco Mundial.

^{4/} El sistema generalizado de preferencias del Canadá entró en vigencia el 19 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.

Gráfico 8

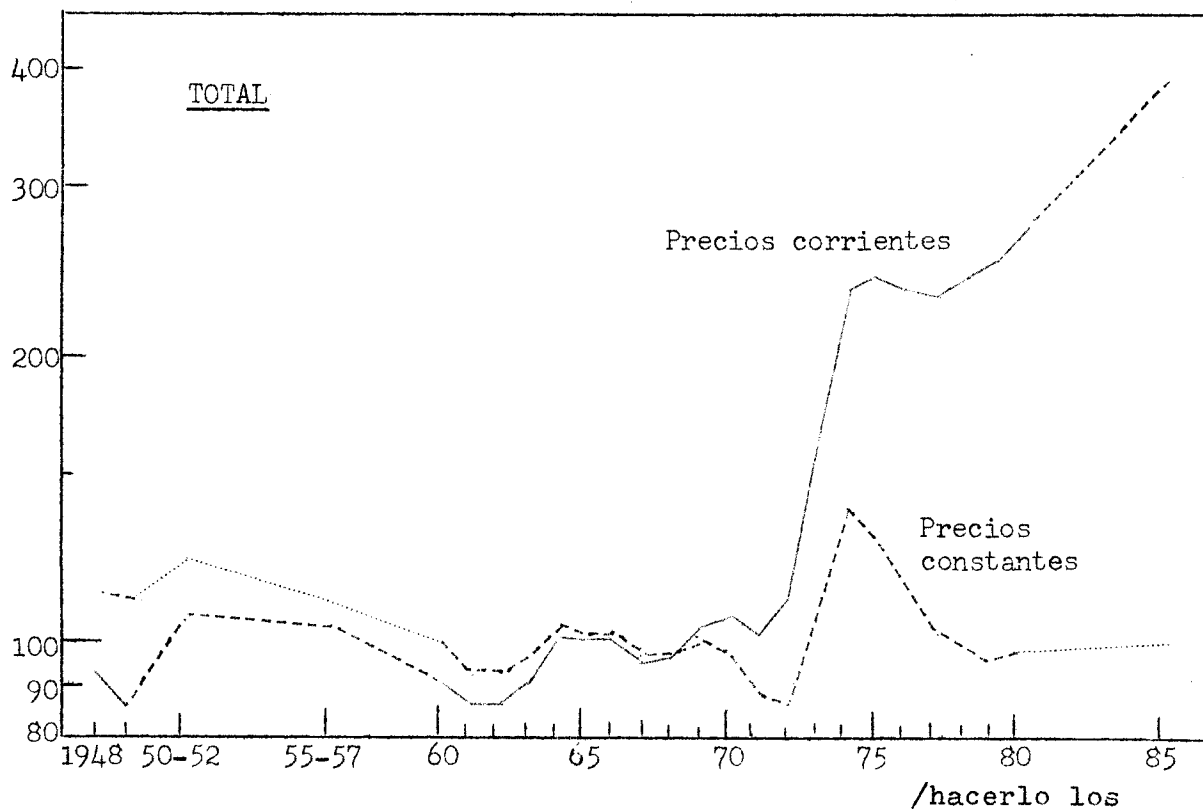
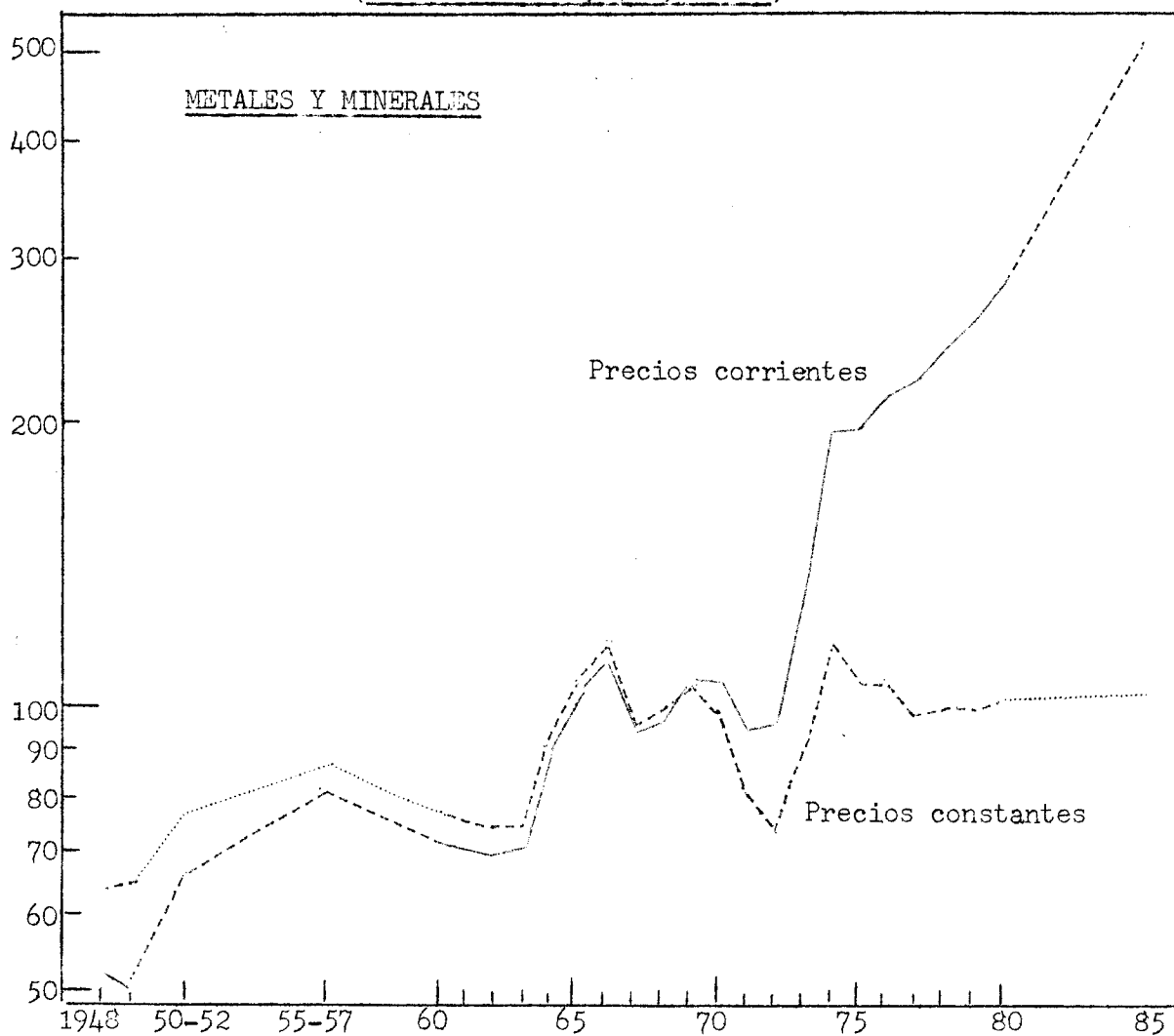
INDICES DE PRECIOS DE ALIMENTOS AGRICOLAS Y MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS
(Indices, base 1967-69 = 100)

Escala semilogarítmica



/Gráfico 9

INDICES DE PRECIOS DE METALES Y MINERALES Y TOTAL
(Indices base 1967-69 = 100)



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 que también 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 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

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

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.^{5/} 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;
- 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".^{6/}

^{5/} 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.

^{6/} "Programa integrado general para los productos básicos", op. cit., p. 7.

5. Antecedentes sobre las políticas a nivel nacional o internacional 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 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

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 Africa. 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 Africa 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 además se encuentran en la etapa final las negociaciones para ampliar la cobertura de la asociación e incluir 44 países de Africa, el Caribe y el Pacífico.

Los acuerdos entre la CEE y algunos países en desarrollo son importantes, ya que constituyen ejemplos de acuerdos regionales negociados 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.

Los países en desarrollo de la Comunidad Británica disfrutaban de una relación comercial especial, aunque menos amplia y explícita, que con la entrada del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea puede brindarles otras vinculaciones comerciales. 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 desarrollados 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,^{7/} 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

^{7/} 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, Nº 3, agosto de 1974.

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 y/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 consumidores 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

en lugar de establecer carteles de productores, 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.

Con 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

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

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 la 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 brevemente 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

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 tendrán 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

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.^{8/} La alternativa que ellos podrían ofrecer a estos países sería 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.^{9/} 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

^{8/} 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 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.

^{9/} "The indexation of prices. Study by the UNCTAD Secretariat", TD/B/503, Sup.1, 30 de julio de 1974.

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."^{10/}

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.

^{10/} "Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su 14a. sesión", op.cit., pág. 37.

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

1. Las exportaciones de manufacturas 11/

El crecimiento excepcionalmente elevado de las exportaciones de manufacturas de muchos países de América Latina durante 1973 será holgadamente superado en 1974, de acuerdo con las estimaciones basadas en 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 5.)

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 estancamiento en el cuántum total del comercio, en conjunción con los aumentos de precios de algunas materias primas y del petróleo.

11/ De acuerdo con las secciones 5, 6, 7 y 8 (excepto el capítulo 68) de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Esta definición 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 frente a la más amplia utilizada en el capítulo IV, de la parte I, dedicado al desarrollo industrial, 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 5

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
<u>Exportaciones de manufacturas</u>								
Argentina, Brasil y México	...	42	86	51				
Grupo Andino	...	44	56	46				
América Latina (23 países)	10	41	71	48				
<u>Exportaciones totales</u>								
Argentina, Brasil y México	6.7	27	28	27				
América Latina (23 países)	5.8	18	67	29				
<u>Exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales</u>								
Argentina, Brasil y México					...	17	24	34
América Latina (23 países)					2.95	9	15	15
<u>Exportaciones de manufacturas De Argentina, Brasil y México como porcentaje de las de América Latina (23 países)</u>								
					...	71	73	78

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

/De cualquier

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 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 preponderadamente 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

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,^{12/} 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, sino 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 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.

^{12/} Véase más adelante la sección C de este capítulo, "Importaciones y desarrollo".

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 subregionales.

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

Europea de Libre Comercio (AELI), la intensificación de las relaciones especiales de la CEE con los países asociados 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.

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.^{13/}

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

^{13/} El Gobierno del Japón declaró que desde 1973 aplica un criterio flexible respecto a las cuotas globales. La CEE, por su parte, no ha recurrido a la suspensión de las tarifas preferenciales para la mayoría de los productos no sensibles y ha aplicado de hecho una norma flexible.

próximas 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 estipula criterios aparentemente más flexibles acerca del límite para cada beneficiario que los principales esquemas vigentes. (Véase el cuadro 6.) ^{14/}

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

^{14/} 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 este 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 no se dispone aún del texto oficial, por lo que no se conocen 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 concuerde en lo esencial con el proyecto primitivo.

COMPARACION DE LOS ESQUEMAS DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

CEE		Reino Unido <u>a/</u>	Estados Unidos <u>b/</u>	
Margen de preferencia	Tarifa media aplicada a la NMF <u>c/</u>	9.8 - 9.9 (p.p.) 9.1 (p.a.)	-	1. Productos no agropecuarios (Capítulos 25 a 97)
	Tarifa media aplicada según el SGP	Cero	Cero (con excepción de 5 productos)	7.2 (p.p.)-10.7 (p.a.) 6.6 (p.p.)
	Margen medio de preferencia <u>d/</u>	9.8 - 9.9 (p.p.) - 9.1 (p.a.)	-	7.2 (p.p.) 10.7 (p.a.)
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 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) <u>e/</u>
Productos incluidos <u>f/</u>		Todos excepto 48 productos (además están excluidos varios productos textiles para la mayoría de los países en desarrollo) <u>g/</u>	Todos excepto 112 productos	Habría una lista positiva (de esta lista estarán excluidos la mayoría de los productos textiles y otros productos sensibles)
Margen de preferencias	Tarifa media aplicada a la NMF <u>h/</u>	Entre 7.7 - 19.1 (p.p.) Entre 7.8 - 9.7 (p.a.)	-	2. Productos agropecuarios (Capítulos 1 a 24)
	Tarifa media aplicada según el SGP	(Entre 20 y 100% de la tarifa aplicada a la NMF)	Cero (con excepción de 6 productos)	5.2 (p.p.) 9.1 (p.a.)
	Margen medio de preferencias <u>i/</u>	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.)
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
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) <u>j/</u>
Productos incluidos <u>k/</u>		50 productos	68 productos	Aproximadamente 80 productos

Fuente: UNCTAD, The generalized system of preferences and the multilateral trade negotiations, (TD/B/C.5/26) marzo 1973.

a/ Este esquema estuvo vigente hasta fines de 1973; b/ Según el proyecto sujeto a la aprobación; c/, d/, h/ e i/ p.p. se citan dos cifras, la cifra menor corresponde al promedio subestimado y la cifra mayor corresponde al promedio de la necesidad competitiva, vale decir, no se aplicará el trato preferencial para un producto de un país, si o el 50% de las importaciones totales efectuadas por los Estados Unidos durante el último año base, o el proyecto de ley de comercio, el valor de 25 millones de dólares será aumentado anualmente a la misma tasa de crecimiento; f/, k/ Los números de productos se refieren a las partidas de 4 dígitos de la NAB; g/ No se aplican las preferencias a largo plazo relativo al comercio internacional de los textiles de algodón.

Cuadro 6

SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP) DE LOS PRINCIPALES PAÍSES

Estados Unidos <u>b/</u>	Japón	Países Nórdicos	Observación acerca del sistema más conveniente para los países en desarrollo
<u>Productos no agropecuarios (Capítulos 25 a 99 de la NAB)</u>			
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
Cero	Cero (con excepción de 48 productos cuya tarifa preferencial es 50% de la tarifa aplicada a la NMF)	Cero	
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%	-	
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
(50% de la importación total o 25 millones de dólares: la menor de ambas) <u>e/</u>	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 alícuota 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)
Habría 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)	
<u>Productos agropecuarios (Capítulos 1 a 24 de la NAB)</u>			
5.2 (p.p.) 9.1 (p.a.)	Entre 7.8 y 10.2 (p.p.) Entre 19.7 y 20.1 (p.a.)	-	
Cero	(Entre 20 y 100% de la tarifa aplicada a la NMF)	Cero en la mayoría de los productos	
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.)	-	
Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia	
(50% de la importación total o 25 millones de dólares) <u>1/</u>	Cláusulas de salvaguardia	Cláusulas de salvaguardia	
Aproximadamente 80 productos	72 productos	Entre 11 y 52 productos (según los países que otorgan las preferencias)	

Notas: (TD/B/C.5/26) marzo 1974.

a/ aprobación; c/, d/, h/ e i/ p.p. se refiere al promedio ponderado y p.a. se refiere al promedio aritmético; cuando a mayor corresponde al promedio sobreestimado; e/, 1/ Esta no es una cuota propiamente tal, sino la llamada "fórmula para un producto de un país, si este país ha suministrado este producto por un valor superior a 25 millones de dólares el último año base, el que se dispensa de datos completos. Por otra parte, de acuerdo con la versión senatorial del proyecto a la misma tasa de crecimiento del producto nacional bruto calculado sobre la base de dólares corrientes;
2/ No se aplican las preferencias para los productos textiles de cierta importancia provenientes de los países en desarrollo de los textiles de algodón.

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 - cuando se ponga en vigencia - tal vez sea menos restrictivo para los países en desarrollo beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias.^{15/}

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, ^{16/} el valor de las importaciones de productos incluidos en los esquemas de la CEE (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, 1 073 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

^{15/} Como es conocido, en el esquema de la CEE existen tres grupos de productos: 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.

^{16/} UNCTAD, The generalized system of preferences and the multilateral trade negotiations (TD/B/C.5/26), marzo de 1974.

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 los Estados Unidos hubieran 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 7.)

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 o 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 están sujetos a ciertas restricciones, como contingentes globales, cuotas por país beneficiario, etc. (Véase el cuadro 3.)

/Cuadro 7

Cuadro 7

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	1761 ^{l/}	43	753 (449) ^{1/}	(53) ^{m/}

Fuente: 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.

- a/ Según el esquema de la CEE de 1973, a base de datos relativos a las importaciones de 1970.
b/ Según el esquema del Reino Unido que estuvo vigente hasta fines de 1973, a base de datos relativos a las importaciones de 1970.
c/ Según el esquema propuesto en el proyecto de Ley de Comercio y a base de cifras de las importaciones de 1971.
d/ Según el esquema del Japón de 1973, a base de datos relativos a las importaciones de 1970.
e/ 97 países en desarrollo, con excepción de la columna de los Estados Unidos, que se refiere a los países beneficiarios.
f/ Los países asociados por las Convenciones de Yaoundé y Arusha.
g/ Los países miembros de la Comunidad Británica de África y el Caribe, excepto Kenia, Uganda, Tanzania y Mauricio.
h/ Capítulos 1 a 24 de la NAB
i/ Capítulos 25 a 99 de la NAB
j/ Estimación preliminar de la CEPAL; no incluye importaciones de Dinamarca e Irlanda.
k/ La cifra del año 1972.
l/ Importación con el tratamiento preferencial calculada basándose en las consideraciones de "las formulas de necesidad competitiva".
m/ Estimación preliminar de la CEPAL; se refiere al año 1972.

Cuadro 8

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)

	Importaciones de la CEE				
	Argentina	Brasil	México	Argentina, Brasil y México	América Latina
(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	36.3	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).

a/ Productos 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.

b/ Productos incluidos en las secciones 5 a 8 de la CUCI, con excepción del capítulo 68.

c/ Productos correspondientes a los grupos 012, 013, 031, 032, 054, 055, 291 y 292 de la CUCI.

d/ Una estimación muy preliminar.

/No es

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.^{17/} No obstante, las informaciones disponibles permiten 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),

^{17/} Entre 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.

manufacturas de cuero, peletería y manufacturas de madera (especialmente de Brasil), máquinas y aparatos eléctricos, partes de equipos de transporte, etc. Aún 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 a 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.

Aún 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 AELI 18/ 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.

18/ Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.

La CEE introdujo algunos mejoramiento 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 en desarrollo que estarán asociados a la CEE y que gozarán de estas preferencias serán aproximadamente 50. Constituyen ya una proporción alta del total de países en desarrollo y

/componen con

componen con los de la CEE un bloque económico de gran envergadura. El 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

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 preferencias especiales para América Latina 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

(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 enfrenta 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 segundo año 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 predeterminada en lo que concierne a los productos cuya importación no ocasiona problemas a las industrias nacionales.^{19/}

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),

^{19/} 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.)

maderas (Brasil), hilado de seda (Brasil), hilados y tejidos de ramio (Brasil), sombreros (Ecuador), aleación de fierro 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 asciende 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.^{20/} 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.

^{20/} 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.

6. El Sistema Generalizado de Preferencias
de los Estados Unidos 21/

El Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos aún no entra en vigor, pese a que tanto el Congreso como el Ejecutivo aprobaron finalmente 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 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

21/ Como todavía no se dispone 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.

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".^{22/}

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.

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

^{22/} 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.

preferencias que otorguen los Estados Unidos a los países en desarrollo no afectarán gran cosa la economía de los Estados Unidos".^{23/} 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.^{24/} 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, aún 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.

^{23/} Comisión de Aranceles de los Estados Unidos, Probable Effects of Tariff Preferences for Developing Countries, Washington, 1972, p. 81-A.

^{24/} 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.)

Por otra parte, hay amplio margen para que los Estados Unidos alcance a otros países 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),^{25/} 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,^{26/} 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

^{25/} CECLA, "Derechos aduaneros y restricciones cuantitativas aplicadas por los Estados Unidos a productos de especial interés para los países latinoamericanos" VI E/2 Add.3/Rev.1, abril de 1969.

^{26/} UNCTAD, 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.

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 quedarían incluidos en las preferencias. Otro grupo de productos que figuran 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 Ultramar),^{27/} 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

^{27/} 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.

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 9.

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

Cuadro 9

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

(Millones de dólares)

	Argentina	Brasil	México	Mercado Común Centro- americano	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 ante el 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.

^{a/} Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

C. IMPORTACIONES Y DESARROLLO 28/

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 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 de crecimiento 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 1.6 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.^{29/}

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

28/ En el estudio de la CEPAL con el título provisional de "Integración económica y sustitución de importaciones en América Latina", en preparación, 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.

29/ En el Capítulo II de la Primera Parte, "Evolución económica: aspectos globales", las principales variables se calcularon a precios de 1970, mientras que en esta sección se han utilizado las series calculadas a precios de 1960. Aunque las cifras cambian, no invalidan las conclusiones expuestas.

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 producidas 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

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

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 bruto interno 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

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.

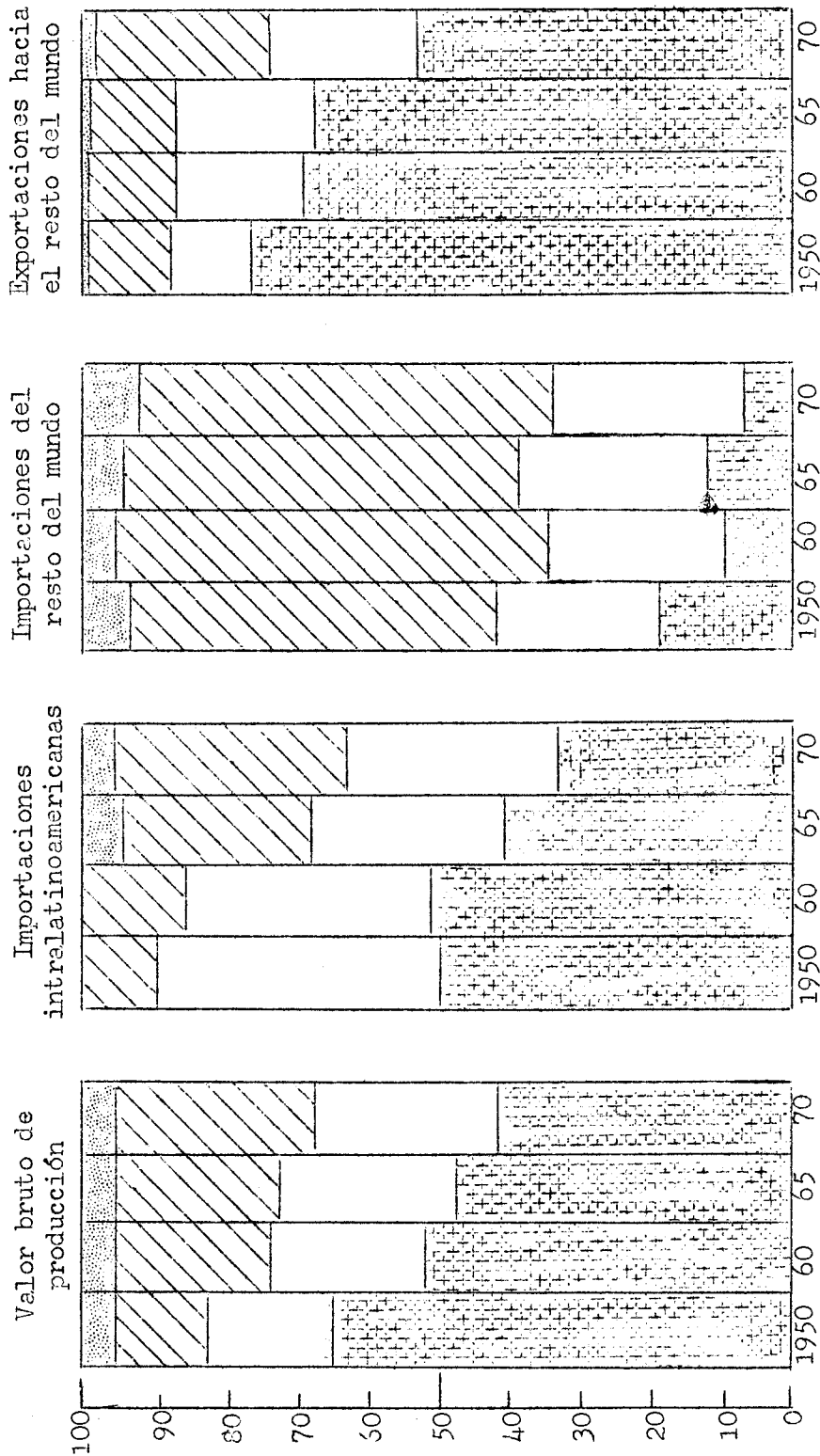
2. Estructura de las importaciones

Paralelamente al aumento del coeficiente de importaciones en varios países y al incremento rápido de las importaciones totales, se produjo 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 se señala en otra parte de este trabajo, y 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 10), 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

Gráfico 10
AMERICA LATINA : ESTRUCTURAS COMPARADAS DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS IMPORTACIONES INDUSTRIALES
(Porcentajes)



Industrias diversas (CIU 28 y 39)
Industrias metalmecánicas (CIU 34 a 38)
Industrias intermedias (CIU 27 y 30 a 38)
Industrias tradicionales (CIU 20 a 26 más de 29)

Fuente: CEPAL

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 siguen avanzando en su proceso industrial sin cooperación intensa con los demás y, por lo tanto, sin aprovechar las ventajas del tamaño del mercado regional.

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

de los bienes tradicionales industriales se redujo a una proporción exigua, alrededor de 9% del total de las importaciones (véase nuevamente el gráfico 10). Las importaciones de bienes intermedios crecieron, sobre todo las de productos químicos, y tendieron a una participación relativa más importante. Las de los bienes metalmecánicos experimentaron a mediados de los años sesenta una pequeña reducción que puede atribuirse a la sustitución de importaciones en el sector automotriz 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 intrarregional 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, aún de los relativamente más desarrollados, muestran una asimetría muy marcada (véase nuevamente el gráfico 10). 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 semi-elaborados 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

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 10. Persistió la tendencia a la especialización de la flota que se había observado en los primeros años. Los buques tanques conservaron su predominio 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.^{30/}

La tendencia aparente a la especialización se mantuvo en parte debido a que disminuyó levemente el tonelaje absoluto de los buques de carga general en circunstancias de que 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.^{31/} Por consiguiente se redujo en 10% la participación de los barcos de carga general en el tonelaje mundial, restándoles 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 11.) La tendencia a la

^{30/} Lloyd's Register of Shipping, Statistical Tables, 1970 y 1974.

^{31/} OCDE, Maritime Transport 1973, p. 67.

DISTRIBUCION DE LA FLOTA MUNDIAL POR ZONAS GEOGRAFICAS Y TIPOS DE BARCOS, AL 1° 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 (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	30 708	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 Zelandia	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.

a/ Buques de 100 y más T.R.B.

b/ Buques de 6 000 y más T.R.B., incluidos los graneleros/cisterna.

c/ Incluye 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 cableeros, los remolcheros, los remolcheros, los barcos dedicados a la investigación y buques varios.

d/ Incluye 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 (1.06 millones de T.R.B.) y del Canadá (1.53 millones de T.R.B.).

e/ Incluye 153 202 T.R.B. inscritas en las Bahamas.

f/ Incluye 269 945 T.R.B. inscritas en Hong Kong.

g/ Los registros de barcos inscritos en la República Popular de China no son completos.

Cuadro 11

PEDIDOS MUNDIALES DE BUQUES, AL 31 DE JULIO DE 1974 a/

(Número de barcos y miles de toneladas de peso muerto)

	Total	Carga seca	Buques portaconten- edores	Buques tanques	Cargueros mixtos b/	Graneleros
<u>Mundo</u>						
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
<u>América Latina</u>						
<u>Argentina</u>						
Número de buques	47	29	10	4	-	4
Toneladas de peso muerto	804.7	368.7	210.0	126.0	-	100.0
<u>Brasil</u>						
Número de buques	60	34	-	13	5	8
Toneladas de peso muerto	2 824.0	259.3	-	1 604.7	665.0	295.0
<u>Chile</u>						
Número de buques	6	4	-	-	-	2
Toneladas de peso muerto	114.6	61.6	-	-	-	53.0
<u>Colombia</u>						
Número de buques	3	3	-	-	-	-
Toneladas de peso muerto	48.0	48.0	-	-	-	-
<u>Cuba</u>						
Número de buques	17	12	-	4	-	1
Toneladas de peso muerto	231.3	172.8	-	31.9	-	26.6
<u>Ecuador</u>						
Número de buques	2	-	-	2	-	-
Toneladas de peso muerto	71.8	-	-	71.8	-	-
<u>México</u>						
Número de buques	2	-	-	2	-	-
Toneladas de peso muerto	43.0	-	-	43.0	-	-
<u>Perú</u>						
Número de buques	16	1	-	3	1	11
Toneladas de peso muerto	534.8	11.0	-	90.0	150.0	283.8
<u>Venezuela</u>						
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 No. 40 (22 de agosto de 1974).

a/ Buques de 1 000 y más T.R.B.

b/ Cargueros mineral/petróleo y mineral/granel/petróleo.

c/ Incluye 2 barcos de carga seca y 13 buques tanques respecto de los cuales se desconoce el peso muerto.

/especialización queda

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.^{32/}

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 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.^{33/}

^{32/} Suplementos trimestrales de Fairplay International Shipping Journal, Nº 23, 26 de agosto de 1971; y Nº 40, 22 de agosto de 1974.

^{33/} OCDE, op. cit., p. 67.

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., ^{34/} lo que representa un aumento de 800 000 T.R.B. desde el 31 de diciembre de 1971. (Véase el cuadro 12.)

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

^{34/} 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.

AMÉRICA 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 940g/	(60)	486 458	(33)	430 289a/	(39)	154 554	(27)	81 279e/	(38)	90 291	(198)	1 253 805
Brasil	(13)	535 840	(92)	900 221	(29)	226 236e/	(75)	274 985g/	(10)	16 947b/	(4)	5 409	(223)	1 961 638
Colombia/Ecuador	(3)	59 912	(36)	237 761	(7)	11 785	(11)	21 941	-	-	-	-	(57)	331 372
Cuba	-	-	(58)	321 866	(6)	50 221	(9)	21 373	-	-	-	-	(73)	393 460
Chile	(1)	35 048	(28)	539 776	(6)	64 5711/	(17)	40 8411/	-	-	-	-	(48)	388 236
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	(4)	7 972	-	-	-	-	-	-	-	-	(4)	7 972
México	(20)	224 578k/	(18)	127 055	(3)	20 3711/	(8)	25 174	-	-	-	-	(49)	397 181
Nicaragua	-	-	(5)	12 149	-	-	-	-	-	-	-	-	(5)	12 149
Paraguay	(3)	21 007	(28)	226 961	(5)	46 631	(2)	13 808	(5)	5 827	(12)	13 417	(17)	19 244
Perú	-	-	(1)	1 076	-	-	-	-	-	-	(2)	3 430	(40)	311 837
República Dominicana	-	-	(6)	29 574	(1)	1 032	(2)	2 992	(1)	2 127	(1)	1 622	(1)	1 076
Uruguay	(6)	110 094	(6)	85 036	(13)	227 526	(11)	29 561	-	-	-	-	(17)	147 441
Venezuela	(3)	66 300	(17)	2 675 905	47 (103)	1 080 632	19 (174)	593 229	11 (43)	106 180	2 (57)	114 169	(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: IENE, Anuario 1974.

a/ Barcos de 1 000 y más T.R.B.

b/ Incluye los gaseros.

c/ Gaseros.

d/ Incluye un gasero de 5 102 T.R.B.

e/ Incluye un gasero de 1 027 T.R.B. y dos barcos tanques de 1 522 T.R.B.

f/ Incluye 4 gaseros con un total de 6 505 T.R.B.

g/ Incluye 1 barcaza de carga de 6 585 T.R.B.

h/ Incluye una barcaza tanque de 3 399 T.R.B.

i/ Incluye un gasero de 2 664 T.R.B.

j/ Incluye 3 barcasas de carga de 4 653 T.R.B. cada una.

k/ Incluye 2 gaseros por un total de 10 833 T.R.B.

l/ Incluye una barcaza gasera de 1 828 T.R.B.

El tonelaje

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 contruidos 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 el cuadro 13.) 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 19%. 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 1961-1973 el tonelaje de los barcos pertenecientes al Estado aumentó 29% en tanto que el de los pertenecientes a la empresa privada sólo aumentó 11%. 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.

Cuadro 13

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	
Argentina	(2)	23 996	(9)	79 981	(37)	277 550	(6)	19 862	(6)	85 039b/	-	-	(1)	10 940c/	497 398
Brasil	-	-	(20)	294 591	(45)	286 471	(5)	22 298	(12)	176 581	(2)	120 280	(13)	535 840	1 436 061
Colombia/Ecuador	-	-	(11)	119 997	(23)	104 514	(2)	13 250	-	-	-	-	(3)	59 912	297 673
Cuba	-	-	(3)	32 916	(30)	228 866	(7)	24 857	(18)	35 227d/	-	-	-	-	321 866
Chile	-	-	(4)	43 500	(14)	117 970	(1)	1 754	(4)	39 404	(1)	37 148	(1)	35 048	274 824
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	(4)	7 972	-	-	-	-	-	-	-	-	7 972
México	-	-	(2)	25 222	(13)	64 419	-	-	(3)	37 414	-	-	(20)	224 578e/	351 633
Nicaragua	-	-	-	-	(5)	12 149	-	-	-	-	-	-	-	-	12 149
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	-	-	(2)	20 432	(22)	155 866	-	-	(4)	50 663	-	-	(3)	21 007	247 968
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	(1)	1 076	-	-	-	-	-	-	1 076
Uruguay	-	-	-	-	(5)	26 262	(1)	3 312	-	-	-	-	(6)	110 094	139 668
Venezuela	-	-	(4)	43 682	(13)	41 354	-	-	-	-	-	-	(3)	66 300	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	3 739 624
Total 1963	(10)	122 749	(2)	13 788	(183)	955 199	(2)	6 429	(7)	46 558	-	-	(23)	377 669	1 522 392

Fuente: IELME, Anuario 1974.

a/ Buques de 1 000 y más T.R.B.

b/ Incluye 2 Ganaderos con un total de 23 061 T.R.B.

c/ Gasero.

d/ Incluye 16 pesqueros factorías con un total de 29 629 T.R.B. y 2 ganaderos con un total de 5 598 T.R.B.

e/ Incluye 2 gaseros con un total de 10 833 T.R.B.

/En América

En América Latina hay una apreciable disparidad en cuanto al crecimiento de las flotas de ultramar de cada país. Las de Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que crecieron a una tasa combinada de 41% en el período 1971-1973, representaban casi el 90% 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 51% del tonelaje total construido en 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 ultramar debido a que su tonelaje sólo aumentó 11% de 1971 a 1973. A mediados de 1974 le correspondía el 16% del tonelaje total que se construía en América Latina. Entre esos pedidos hay diez buques clasificados como portacontenedores, categoría en la cual Argentina ocupa el quinto lugar en el mundo en cuanto a las toneladas mandadas construir. Ocupa el octavo 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 11, 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.^{35/} 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

^{35/} IEMMI, Anuario 1974, p. 13.

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 14 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 tarifas de fletamento puede apreciarse en el cuadro 15 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.

Cuadro 14

INDICES DE LAS TARIFAS DE FLETAMIENTO DE CARGA SECA

	Fletamento por periodos inferiores a un año	Fletamentos por viaje
	<u>Julio de 1965 - junio de 1966 = 100</u>	<u>Julio 1965 - junio 1966 = 100</u>
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
	<u>1971 = 100 a/</u>	
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
Agosto de 1974	287.2	204

Fuente: Norwegian Shipping News, Vol. 30, N° 170 (20 septiembre 1974).

a/ El nuevo índice de fletamento por periodos, que no es comparable con el anterior, comienza en enero de 1972.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: COMPARACION ENTRE TARIFAS DE FLETAMENTO POR VIAJE
QUE RIGEN EN RUTAS IMPORTANTES, 1970-1973

(Dólares por tonelada)

Ruta	Flete máximo en				Flete mínimo en			
	1970	1971	1972	1973	1970	1971	1972	1973
<u>Granos</u>								
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
<u>Carbón</u>								
Hampton Roads a Río de Janeiro	12.25	4.20	-	-	5.00	2.70	-	-
<u>Azúcar</u>								
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
<u>Hierro</u>								
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
<u>Fertilizantes</u>								
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.

/Si bien

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 16.) 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.

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.

Cuadro 16

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/		Pasajeros		Pasajes			Derechos portuarios	
				Haber	Debe	Haber	Debe		Haber	Debe
Argentina	29.1c/	99.3c/		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				56.0d/	114.0d/	-88.0		
Costa Rica	7.3	28.0	2.2	4.3	4.0	7.5	11.5	-26.6		
Chile	18.0e/	84.0e/				76.0d/	40.0d/	-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	24.0f/	98.0f/				79.0d/	76.0d/	-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			5.8d/	9.0d/	-39.0		
Uruguay	3.4	30.8				5.5	11.0	-32.9		
Venezuela	16.0	258.0			59.0	40.0		-261.0		
Subtotal	300.0	1 214.2	41.0	39.5	232.3	512.6	643.8	-1 279.2		
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		
Total	305.8	1 290.5	47.1	61.3	252.9	594.8	679.1	-1 307.7		

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

a/ Fletes pagados a buques de pabellón nacional por el transporte de exportaciones y por el transporte entre terceros países.

b/ Fletes pagados a buques extranjeros por el transporte de importaciones.

c/ Según información proporcionada por el Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, Buenos Aires.

d/ Incluye billetes de pasajeros.

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

f/ Cálculos 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.

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 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

sobre Transporte Intermodal Internacional. Un proyecto anterior de Convención Internacional sobre Transporte Combinado de Mercancías, (la llamada Convención TCM), elaborado para la conferencia ONU/OCEI 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 Multinodal. 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

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".^{36/}

^{36/} E/RCS/1911 (LVII), p.2

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

no sean igualmente adecuados para los países en desarrollo. La aceptación de 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 (ALANAR), la

/Asociación Latinoamericana

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

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 su cobertura de los tipos de seguros tradicionales, cuales son contra incendio, de automóviles, y de vida. El cuadro 17 ilustra la distribución de las pólizas en nueve países.

Cuadro 17

País	Porcentajes			
	Incendio	Automóviles	Vida	Otros
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

/En 1972

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 deficiente 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, estaban cubiertos 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 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

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

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

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 el plano 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.

Capítulo III

RELACIONES ECONOMICAS CON LAS DIVERSAS AREAS

A. LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

1. Introducción

En los últimos años la Comunidad Económica Europea ha dado pasos importantes hacia un estado más avanzado de integración económica. Además de los arreglos internos, particularmente de la política agrícola común, requeridos por la entrada de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, se inició la formación de una zona de libre comercio con la participación de los países de la AELI; se establecieron las bases de un acuerdo de asociación con países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico; y se avanzó en las negociaciones con los países mediterráneos en el marco global de la política que la CEE aplica en relación con los países de la cuenca del Mediterráneo.

Por otra parte, la Comunidad estableció metas más avanzadas de la integración; entre otras, la formación de la unión monetaria cuya primera etapa se inició en abril de 1972, aunque hubo serias dificultades que impidieron el cumplimiento de las metas. Si bien los cambios profundos en la situación monetaria internacional afectaron la marcha de la integración, también contribuyeron a fortalecer la conciencia de los países miembros acerca de la necesidad de aumentar la cooperación económica y financiera. Asimismo los acontecimientos recientes en materia de energía afectaron con distinta intensidad a cada uno de los países europeos, y originaron la base de una política energética común.

En esta forma, la Comunidad Europea se presenta ahora como una nueva unidad económica de gran magnitud, no sólo por su más avanzada etapa de integración económica y la consolidación de su ampliación, sino también por la creación de una amplia zona alrededor de la Comunidad basada en relaciones especiales de carácter preferencial.

Por otra parte, cabe señalar que las políticas de la CEE, que abarcan prácticamente todos los sectores económicos y sociales, tienen en la nueva coyuntura mundial un significado diferente para los terceros países. Es de especial importancia para América Latina la política agrícola común acerca de la cual se harán referencias más adelante.

/Cabe mencionar

Cabe mencionar también que ha quedado de manifiesto en los últimos años la mejor disposición por parte de la Comunidad para buscar solución a los problemas que enfrentan los países en desarrollo, como se muestra en los principios acordados en el marco de la Política Global de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad, aprobados el 30 de abril de 1974.

En la Comunidad, en general, se registró un fuerte auge económico desde comienzos de 1972 hasta mediados de 1973.

Sin embargo, por efecto de las medidas destinadas a controlar el ritmo de expansión económica adoptada a fines de dicho período así como de la agudización de la inflación y de los problemas laborales en algunos países, empezó a disminuir el ritmo de crecimiento económico desde mediados de 1973, lo que fue intensificado por la crisis energética. En 1974 la mayoría de los países de la Comunidad Europea enfrentan altas tasas de inflación, dificultades de balance de pagos, y diversos síntomas de estancamiento económico, incluso desempleo.

2. Evolución del comercio global

En los primeros años del decenio de 1970 el comercio entre América Latina y la Comunidad Europea experimentó cambios importantes. El saldo comercial positivo que mantuvo América Latina para el comercio recíproco durante los años sesenta, disminuyó sustancialmente en 1971 y pasó a ser negativo en 1972. Si bien en 1973 se registró un leve superávit en favor de América Latina debido al alza de los precios de los productos básicos, la evolución del comercio en volumen confirma la tendencia observada en los años anteriores, que es desfavorable para América Latina.

Este resultado refleja el hecho de que mientras las exportaciones de la CEE a América Latina crecieron constantemente en los últimos años, las importaciones de la CEE desde América Latina se han mantenido relativamente estancadas, con excepción de 1973. El valor de las exportaciones de los países de la Comunidad (ampliada) a los países latinoamericanos aumentó en un 13.6% anual acumulativo en el período de los años 1967-1972, en tanto que las importaciones de la Comunidad desde estos países aumentaron anualmente en 6.1 % en el

/mismo período.

mismo período. Este último porcentaje es considerablemente menor comparado con el aumento de las importaciones globales de la CEE (que crecieron anualmente 14.9%), así como las importaciones de la CEE desde los países en desarrollo en conjunto (que lo hicieron en 10.9%) en el mismo período.^{1/}

Cabe señalar que, como resultado de estas tendencias, la participación de América Latina en el mercado de la Comunidad ha venido declinando fuertemente. La participación de América Latina en las importaciones totales de la CEE (ampliada) que se mantuvo entre un 4 y 6% en los años sesenta bajó a 3.8% en 1970, 3.3% en 1971 y 3.1% en 1972 y 1973.^{2/} La participación latinoamericana, excluido el comercio intrarregional, figura en el cuadro 1.

El estancamiento de las importaciones de la CEE procedentes de los países de América Latina en los primeros tres años del presente decenio se registró en diversos productos tradicionales de exportación de la región: trigo, maíz, materias para alimentación de animales (especialmente harina de pescado), cueros y pieles sin curtir, lana, algodón, aceites vegetales, minerales metalíferos, metales no ferrosos, etc.

^{1/} La tendencia señalada es de largo plazo: para el período de 1963-1972, el valor de las exportaciones de la Comunidad (ampliada) a los países latinoamericanos aumentó en 10.3% anual acumulativo en tanto que las importaciones de la Comunidad desde estos países aumentaron 5.0%. La misma tendencia registró el comercio entre los países miembros originales de la Comunidad Europea y América Latina: el valor de las exportaciones de estos países a América Latina aumentó en el mismo período en 10.8% anual mientras que sus importaciones desde América Latina aumentaron 6.4%. Las importaciones globales de la Comunidad ampliada y de la Comunidad original (de los seis países) aumentaron 11.8% y 12.8% respectivamente.

^{2/} Esta tendencia se debe principalmente a dos factores: mayor autoabastecimiento dentro de la Comunidad (la proporción del comercio intrazonal de la Comunidad Europea dentro de su comercio global aumentó de 46% en 1968 a 52% en 1973) y la participación cada vez menor de América Latina en el abastecimiento extrazonal del mercado de la CEE. La participación de América Latina en la importación total extrazonal de la Comunidad bajó de 7.7% (1968-1969) a 6.6% (1972-1973).

Cuadro 1

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: ^{a/} PARTICIPACION DE AMERICA LATINA ^{b/}
EN EL COMERCIO EXTRARREGIONAL

(Millones de dólares)

Años	Importaciones			Exportaciones		
	Total extra- regional	Desde América Latina	%	Total Extra- regional	Hacia América Latina	%
1965-1969	44 486	3 650	8.2	41 202	2 591	6.3
1970	59 646	4 456	7.5	56 212	3 575	6.4
1971	64 360	4 341	6.7	63 560	4 098	6.5
1972	73 913	4 872	6.6	74 422	4 741	6.4
1973	105 386	6 919	6.6	100 690	5 652	5.6

Fuente: FMI, Direction of Trade.

a/ Incluye los 9 países.

b/ Las cifras de este cuadro y las que se mencionan en esta parte del texto se refieren a las 20 repúblicas latinoamericanas.

En cambio en 1972 se registró un notable incremento de las importaciones de algunos alimentos como carne vacuna, azúcar y café, pero que no fue suficiente para modificar la tendencia general de estancamiento.

La participación de América Latina en las importaciones de la Comunidad Europea de unos dieciocho productos básicos que constituyen alrededor de un 80% de la exportación total de la región a la CEE bajó de 13.2% en 1965 a 11.7% en 1970 y 9.2% en 1972. La participación de los países que tienen relaciones especiales con la

/Comunidad en

Comunidad en lo que concierne a estos mismos productos subió de 13.8% en 1965 a 17.3% en 1970 quedando en 15.0% en los años 1971 y 1972.3/

Han aumentado apreciablemente las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de América Latina a la Comunidad, si bien su valor es todavía bastante reducido.

3. Políticas comerciales de la Comunidad Económica Europea

En términos generales, en los últimos años, la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias ha permitido una mejora gradual del acceso de los productos manufacturados y semimanufacturados de América Latina al mercado de la CEE. Por lo demás no se han logrado mejoramientos significativos para los países en desarrollo que no se asocian con la Comunidad; para algunos productos se registró incluso cierto empeoramiento, fundamentalmente por la mantención del carácter proteccionista de la política agrícola común (para los productos agropecuarios de la zona templada), la ampliación y la intensificación de la asociación de la Comunidad con un gran número de los competidores actuales y potenciales de América Latina (principalmente en el caso de los productos primarios), la intensificación de las relaciones especiales con los países mediterráneos y el establecimiento de la zona de libre comercio con los países de la AELI (principalmente en lo que concierne a los productos industriales).

4. Política agrícola común

Uno de los mecanismos básicos de la política agrícola común continúa siendo la fijación de precios al nivel de los productores menos eficientes de la Comunidad. Esta medida ha contribuido a limitar el mejoramiento de la productividad al mantener sin modificaciones

3/ Incluye los países asociados, los asociables ahora y los mediterráneos. La participación de los países asociados con la Comunidad subió de 4.0% en 1965 a 4.7% en 1970, pero luego bajó a 3.6% y 3.4% en los años 1971 y 1972. Los países que se asociarán con la Comunidad aumentaron su participación de 3.2% en 1965 a 5.6% en 1970 y 5.2% en 1971 y 1972.

importantes el número de productores marginales, y también ha significado la obtención de una renta por parte de los productores más eficientes. Las exportaciones de países productores de productos primarios resultan disminuidas con esta política, en relación con el nivel que podrían tener si para estimular la producción de la comunidad se emplearan otros mecanismos. Si el incremento de la producción agropecuaria de la CEE y la distribución de la misma se realizara sobre la base de criterios y mecanismos racionales y eficientes, dicho incremento de producción no afectaría desfavorablemente las exportaciones de países como los de América Latina. En el caso de los alimentos, el grave problema mundial del hambre implica la existencia de un exceso de demanda potencial con respecto a la oferta. Sin embargo, el hecho de que vastos sectores de población y países de gran número de habitantes no cuenten con poder adquisitivo suficiente para la compra de estos alimentos, hace que la demanda efectiva sea mucho menor que la potencial. En esta forma, en el pasado se han producido excedentes de oferta con respecto a la demanda efectiva que han conducido a la acumulación de grandes reservas y a la caída de los precios. El fomento de la producción en zonas menos aptas para la agricultura, como son algunos de los países de la CEE, sería muy conveniente siempre que estuviera asociado con medidas que permitieran hacer efectiva una parte adicional de la demanda potencial; por ejemplo, mejorando el nivel de vida de la población de muy bajo poder adquisitivo o dedicando esos incrementos de producción en proporción importante a programas de ayuda a sectores sociales que de otra manera no tendrían poder adquisitivo para comprarlos. El aumento de la producción de la CEE realizado sobre la base de la mantención de productores marginales, y que no va acompañado de una promoción paralela de la demanda, puede en cambio contribuir al desajuste entre la oferta y la demanda efectiva, a deprimir los precios y afectar desfavorablemente el ingreso de países exportadores como los latinoamericanos que financian una proporción sustancial de su balance de pagos y por consiguiente de su desarrollo económico con el ingreso de divisas provenientes de las ventas de estos productos primarios.

/La reforma

La reforma de la política agrícola común de la Comunidad que podría realizarse en el futuro cercano, a menos que la nueva coyuntura internacional afecte la perspectiva de la reforma, eliminaría estos motivos de preocupación para los países de América Latina siempre que estuviera basada en criterios e instrumentos que tuvieran en cuenta la eficiente y racional producción y distribución de productos agrícolas, y permitiera conciliar la mayor producción europea con los intereses de países en desarrollo exportadores de dichos bienes.

5. Los acontecimientos recientes en torno al comercio de la carne

Desde el comienzo de 1974, la CEE adoptó una serie de medidas destinadas a disminuir las importaciones de carne. A comienzos de julio entró en vigor una suspensión total de las importaciones de todo tipo de carne, que inicialmente debía regir por un plazo de 6 meses, y que posteriormente se prolongó en forma indefinida.

Esta última decisión afecta las exportaciones de carne de cinco países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay) hacia la CEE. Se puede estimar que la adopción de esta medida representó una disminución de las exportaciones de estos países hacia la CEE por valor de 500 millones de dólares durante el segundo semestre de 1974, sin incluir los efectos de las medidas anteriores que afectaron las exportaciones durante el primer semestre del año.^{4/}

^{4/} Esta cifra es una estimación preliminar calculada sobre la base del promedio del volumen de exportaciones de los países latinoamericanos a la CEE en años normales (1970-1972) y el promedio del precio de la carne de vacuno en el período comprendido entre enero de 1973 y junio de 1974. El volumen de la exportación del segundo semestre de 1974 así estimado coincide aproximadamente con el volumen proyectado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos con respecto a las exportaciones de los países latinoamericanos (Foreign Agriculture, mayo 20, 1974). Cabe agregar que por las medidas restrictivas adoptadas en los primeros seis meses de 1974 por la CEE, las exportaciones de los países latinoamericanos de carne de vacuno en este período fueron muy bajas en comparación con los períodos anteriores: el volumen de la exportación de Argentina a la CEE en el primer semestre de 1974 fue igual al 50% del correspondiente al mismo período en el año anterior; en el caso del Uruguay, el porcentaje fue inferior en aproximadamente 75% con respecto al año anterior.

Además de esta disminución tan importante de las exportaciones, los países latinoamericanos tienen motivos para preocuparse por el procedimiento utilizado en este caso por la CEE, pues esta medida fue adoptada unilateralmente sin consulta previa con los países exportadores afectados. Las dificultades vinculadas con la inflación y los problemas de balance de pagos que probablemente afectarán tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo en los próximos años, aconsejan que se busque evitar la adopción de medidas conducentes a la defensa de un grupo de países, que tengan repercusiones importantes para otros. La interdependencia entre las economías mundiales es de tal naturaleza e intensidad, que un enfoque que determine la adopción de decisiones unilaterales puede provocar reacciones que generen efectos acumulativos en perjuicio de todos.

En el caso reciente de la carne, el problema planteado fue ocasionado por causas de variada naturaleza. Algunas de ellas se relacionan con el ciclo ganadero, es decir con la demora que se produce entre el momento en que se adoptan las decisiones de ampliación o reducción de la producción y aquél en que dichas decisiones producen efecto. En el caso reciente, este ciclo ganadero fue intensificado por las medidas adoptadas por la CEE para fomentar la producción de carne que incluyeron el desplazamiento de la producción de productos lácteos. A esto se agregaron los efectos de las dificultades económicas de países de la CEE que venían gestándose desde fines de 1973 y que se agudizaron con el aumento de los precios del petróleo; estas dificultades operaron en varias formas: por el lado de la demanda, la carne sobre todo la de vacuno, tiene una elasticidad-ingreso relativamente alta, y su consumo aumenta fuertemente en períodos de crecimiento dinámico del ingreso y cede lugar al consumo de otros bienes cuando el ingreso disminuye o cuando se reduce fuertemente su ritmo de crecimiento; por el lado de la oferta, el aumento de los precios de los insumos de la producción pecuaria en países de la CEE - asociado entre otras cosas al aumento de los combustibles -, en momentos en que los productores agropecuarios consideraban inciertas las perspectivas de la demanda de carne, contribuyó a que se tendiera a liquidar las existencias, y

/por lo

por lo tanto a deprimir el mercado; las dificultades actuales y potenciales de balance de pagos de países de la CEE influyeron para que se decidiera prescindir de las importaciones de este producto.

Ante la medida drástica adoptada por la Comunidad en julio, los Gobiernos de la Argentina y el Uruguay protestaron de inmediato, señalando que, frente a las dificultades que se habían manifestado en el mercado de la carne vacuna en la CEE desde fines de 1973, habían ofrecido conjuntamente con Colombia y el Paraguay, su cooperación para buscar soluciones presentando a tales efectos - en abril de 1974 - un memorándum en el que se planteaba a la Comisión de la CEE una fórmula de solución realista sobre la base de una programación de las exportaciones y cierto mecanismo de precios. En septiembre, ocho países exportadores principales de carne a la Comunidad, incluidos cinco latinoamericanos, presentaron una protesta conjunta a la CEE solicitándole simultáneamente que levantara la suspensión de las importaciones y entrara en conversaciones con estos países.

A mediados de octubre, a instancias de Australia, se realizó en Washington una reunión oficiosa entre países exportadores y países importadores en el curso de la cual se sugirió la creación de una junta de la carne. En el seno del GATT, los principales países exportadores de carne de vacuno, partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, realizaron dos consultas con la CEE dentro del marco del artículo XXII.1, tendientes a obtener el restablecimiento del acceso al mercado comunitario.

Ante estas acciones la Comisión de la CEE ha prometido iniciar, en Brusélas, consultas con los países exportadores principales abastecedores de la Comunidad con miras a establecer un régimen estable de acceso al mercado comunitario. Todo lo que antecede fue reiterado por los países de la CECLA en la segunda parte del quinto encuentro, a nivel de Embajadores, con los representantes de los Estados miembros y de la Comisión de las Comunidades Europeas, realizado en Bruselas el 6 de diciembre de 1974.

6. Relaciones de la CEE con diferentes grupos de países

Una de las tendencias más importantes que se observan en relación con la CEE es la de ampliación y profundización de sus relaciones con otros países del mundo. De hecho, se está formando una amplia zona en que más de sesenta países tienden a estrechar sus relaciones económicas teniendo como eje a la comunidad. La CEE auspicia gestiones de carácter universal tales como las negociaciones del GATT y la política global de cooperación para el desarrollo; pero al mismo tiempo se han observado en los últimos años importantes avances en la intensificación y ampliación de las relaciones especiales, en su mayoría discriminatorias, con diferentes grupos de países.

Algunos de los aspectos recientes más notables son los siguientes.

En primer lugar, el nuevo esquema de asociación de la Comunidad con los países asociados y asociables que presumiblemente entrará en vigor en los próximos meses. Este nuevo esquema es mucho más amplio que las convenciones anteriores de Yaoundé y Arusha, tanto por el número de países en desarrollo comprendidos como por la intensidad y carácter de las medidas previstas.

Una de las nuevas modalidades de mayor importancia contenida en este acuerdo, es el mecanismo de garantía de los ingresos de exportaciones de los productos primarios de los países asociados exportados a la CEE. Por este mecanismo la CEE garantizará a sus países asociados, para un determinado número de productos primarios por convenir (de 6 ofrecidos por la CEE a 20 solicitados por los países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico),^{5/} el monto total de los ingresos de exportación, de modo que compensará a dichos países por cualquier caída en los ingresos provocada por menores

^{5/} Los productos que abarcará este sistema ofrecen especial interés para América Latina: café, banano, azúcar, cacao, cacahuètes y sus derivados, té, sisal, cueros y pieles, copra y nueces de palma, almendras (kernels) y maderas tropicales. El azúcar estará sujeto a un régimen especial.

precios o cantidades que no sean responsabilidad de los países productores. La CEE sostiene que debe haber reembolso cuando los precios internacionales sean superiores a los precios garantizados. El azúcar dará lugar a un acuerdo específico que garantizaría a los países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico, además del precio, también la seguridad de colocación en el mercado de la CEE.

También se discute un plan de cooperación industrial destinado fundamentalmente a facilitar las inversiones industriales en estos países asociados. Algunos aspectos de las nuevas condiciones de asociación tienen un significado positivo particularmente importante para la parte del mundo en desarrollo a la cual se aplican; un caso de ello lo constituye la garantía de los ingresos por concepto de exportación de productos primarios a que se hizo referencia, que viene a sancionar un principio fundamental al que han aspirado los países en desarrollo, que les permite contar con ingresos más estables y por lo tanto programar mejor el comportamiento de su sector externo y su desarrollo económico. El aspecto limitativo lo constituye el hecho de que este principio sea aplicado en forma restringida por un grupo de países desarrollados - en este caso los que forman la CEE - a un grupo de países en desarrollo, lo que puede tener consecuencias poco favorables para el comercio del resto de los países en desarrollo, no asociados.

Cabe advertir que la aplicación de este sistema no complementada por arbitrios que permitan hacer efectiva una parte mayor de la demanda potencial y limitada a una región (en este caso, los países de Africa, el Caribe y el Pacífico) podría ocasionar, a largo plazo, y para determinados productos, un exceso de oferta respecto a la demanda para el conjunto del mercado internacional en virtud del incremento de producción de los países beneficiarios de este sistema, y gran parte de las consecuencias negativas podría recaer sobre los países no incluidos en el nuevo arreglo. De hecho el sistema podría constituir un estímulo importante de la producción, puesto que los países

/beneficiarios no

beneficiarios no se perjudicarán aunque hubiera sobreproducción, porque si baja el precio se les pagará una compensación, siempre y cuando consigan colocarla en la CEE.^{6/}

La aplicación de este sistema para los productos primarios exportados a la Comunidad por los países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico que compiten con los exportados a la Comunidad por los países de América Latina, podría determinar una progresiva sustitución de mercado en la CEE por cuanto los productos de los países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico, podrían soportar cualquier competencia puesto que tienen asegurado el pago de la diferencia con el precio establecido y garantizado por la CEE. Esta situación podría tener un efecto depresivo sobre los precios internacionales de tales productos y modificar ciertas corrientes comerciales, a menos que, en las próximas negociaciones multilaterales del GATT se concertaran acuerdos internacionales que permitieran garantizar los ingresos de todos los países exportadores de esos productos a todo destino y no sólo a la CEE. Por último, a los efectos de una exacta evaluación de los hechos y de sus consecuencias, cabe recordar que varios de los países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico que hoy negocian con la CEE ampliada, estaban vinculados anteriormente por un régimen preferencial con el Reino Unido.

Por otra parte también puede ocurrir una división eventual del mercado, reservándose una parte a determinados países y el resto a los demás. Aunque no parece probable que se produzca una separación tan notoria como la que existía en el mercado internacional del azúcar, la situación que podría crearse dificultaría la concertación de acuerdos internacionales de productos básicos u otras medidas destinadas a estabilizar los ingresos de exportación de los países en desarrollo de estos productos en el plano mundial.

En suma, i) es probable que la participación de los países asociados en las importaciones de la CEE de los productos incluidos en el esquema aumente en relación con otros países en desarrollo;

^{6/} Las condiciones precisas del arreglo no están aún definitivamente aprobadas de manera que sus alcances y características están sujetos a modificación.

ii) podrían producirse desequilibrios entre oferta y demanda en algunos productos con la consiguiente baja de sus precios, ante lo cual los países no asociados no cuentan con ningún esquema de compensación.

Cabe recordar además que los países asociados se benefician al mismo tiempo por el acceso más favorable de casi todo tipo de productos al mercado de la Comunidad en comparación con los terceros países. El nuevo acuerdo de asociación establece, en principio, la exención total de aranceles aduaneros, y de las barreras no arancelarias exceptuados los que aún están vigentes entre los países miembros de la Comunidad. Este principio no rige para los productos agrícolas que sean similares o compitan con los de la Comunidad. No obstante, se aplica un régimen especial más favorable a los productos de los países asociados que el establecido para los terceros países.

Aunque estos principios son en general iguales a los estipulados en la Convención de Yaoundé, lo importante para los países en desarrollo que no pertenecen a la Asociación es que el número de los países que gozan de estos beneficios aumenta en más del doble y que el mercado en que ellos se benefician se amplió también.

Cabe señalar que los nuevos países asociados en conjunto, aun antes de la asociación con la CEE (en los años 1971 y 1972) tuvieron una participación mayor que los antiguos países asociados, en el mercado de los seis países originales de la Comunidad Europea, en lo que concierne al conjunto de los principales productos básicos tradicionales, si bien una parte apreciable de sus exportaciones estuvo constituida por el petróleo.

El acuerdo de asociación además prevé un fuerte aumento de la ayuda financiera a los países asociados. La Comunidad Europea ofrece triplicar el monto del Fondo Europeo de Desarrollo cuyo valor ascendería entonces a más de 5 600 millones de dólares (que serán utilizados durante cinco de los años de vigencia del acuerdo) en tanto que los países asociados sostienen que el valor debe alcanzar cerca de 10 000 millones de dólares.

/Otro aspecto

Otro aspecto que merece atención especial es el de las relaciones de la CEE con los países mediterráneos. Se han reiniciado recientemente las negociaciones con estos países dentro del marco de la política global mediterránea. La comunidad ampliada tiende a establecer una red de relaciones especiales con una docena de países con un grado de desarrollo industrial intermedio, no muy distante al de algunos países de América Latina. Con arreglo al enfoque global existirá en principio el libre intercambio de los productos industriales y se liberará el 80% de los productos agrícolas. Por ese motivo los países latinoamericanos se encontrarán en una posición desfavorable en comparación con los mediterráneos, en las relaciones con la CEE, en lo que concierne a productos agropecuarios elaborados y manufacturas en los que América Latina ha venido adquiriendo capacidad de competencia en el mercado de los países desarrollados. Cabe señalar que los países de la cuenca del mediterráneo han logrado un aumento extraordinario de las exportaciones de manufacturas a la CEE en los últimos años.

7. Consultas y negociaciones entre América Latina y la CEE

Con arreglo a las pautas establecidas por los tres primeros encuentros a nivel de embajadores,^{7/} se realizó el Cuarto Encuentro entre los representantes de los países miembros de la CECLA y los de los Estados miembros y de la Comisión de la CEE a nivel de embajadores a fines de 1973. Los principales planteamientos concretos de América Latina fueron el mejoramiento del SGP de la Comunidad y la creación de un centro de promoción de las exportaciones de América Latina en Europa. Sin embargo, las conclusiones de este Encuentro se limitaron en buenas cuentas, a la recomendación de la continuación de los estudios acerca de los dos temas. En julio de 1974 se realizó la primera sesión del Quinto Encuentro, en que los países latinoamericanos

^{7/} Los encuentros a nivel de embajadores empezaron a celebrarse anualmente a partir de 1971, de acuerdo con las Declaraciones de Buenos Aires (aprobada por la CECLA) y de Bruselas.

reiteraron sus preocupaciones acerca de diversos aspectos de las políticas comerciales de la Comunidad particularmente con relación a las importaciones de carne de vacuno. Cabe destacar además que los países latinoamericanos miembros de la CECLA presentaron una lista de productos de su interés para ser incluidos en el esquema del SGP de la Comunidad. La segunda sesión del Quinto Encuentro se realizó en diciembre último, y los países latinoamericanos manifestaron su preocupación por la creciente ampliación del área preferencial que la Comunidad está llevando a cabo con las negociaciones en curso.

Por otra parte, la CEE y Brasil firmaron un acuerdo comercial a fines de 1973. El acuerdo se refiere fundamentalmente a una rebaja arancelaria hasta una cuota establecida como una parte del SGP para manteca de cacao y café soluble. El acuerdo contiene también algunas disposiciones para favorecer las exportaciones de carne bovina del Brasil a la CEE, similares a las establecidas para la Argentina y el Uruguay en sus respectivos acuerdos con la CEE. Cabe agregar que el Acuerdo entre la Comunidad y Uruguay entró en vigor en agosto de 1974 por tres años. De esta manera tres países de América Latina ya cuentan con acuerdos bilaterales no discriminatorios con la Comunidad. Las importaciones de la Comunidad desde estos países representan el 60% de sus importaciones totales desde América Latina. Han habido también conversaciones exploratorias entre la Comunidad y México.

B. LOS ESTADOS UNIDOS

1. Evaluación del intercambio recíproco

Los Estados Unidos sigue siendo el comprador más importante de las exportaciones latinoamericanas. La participación porcentual de este país en las exportaciones de América Latina al mundo en los últimos cuatro años respecto de los cuales se dispone de cifras (1969 a 1972) fluctuó entre 29.4 y 31.1%, y en 1972 declinó ligeramente de 32.8% en 1968 a 31%.^{8/} El segundo cliente más importante de la región fue el grupo de nueve países que constituyen la Comunidad Económica Europea, respecto del cual los porcentajes pertinentes oscilaron en torno a 27% en el quinquenio. El país individualmente considerado que sigue en importancia a los Estados Unidos es la República Federal de Alemania, cuyas importaciones desde los 24 países latinoamericanos en 1973 superaron los 2 000 millones de dólares, y el tercero Japón, que en ese mismo año importó un valor aproximado a los 2 000 millones de dólares. Entre 1968-1972 la proporción correspondiente al Japón fluctuó entre 7 y 8%. En el último decenio, la participación de los Estados Unidos y de la CEE ha declinado paulatinamente, en tanto que la de Japón ha aumentado. Entre 1968 y 1972 la participación de América Latina en el intercambio mundial total disminuyó gradualmente de 5.4 a 4.4%.

No obstante la reducida participación de América Latina en el total de las importaciones estadounidenses (11.9% en 1973, 11.3% en 1972, 11.7% en 1971 y 13.3% en 1970), respecto de algunas categorías de productos básicos, particularmente los que se basan en recursos nacionales, el porcentaje, como es natural fue bastante

^{8/} Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, 1972 y 1973, basado en cifras relativas a la ALALC y al MCCA.

más alto.^{9/} En 1973 fue de 35.1% para el conjunto de productos alimenticios y animales vivos, bebidas y tabaco (secciones 0 y 1 de la CUCI); para los minerales metalíferos y chatarra metálica de 36%, y para los combustibles y lubricantes minerales y productos conexos, de 23.3%. Porcentajes análogos han predominado para las dos primeras secciones en otros años del decenio de 1970. Sin embargo, en el caso de los combustibles y lubricantes minerales y productos conexos, ha disminuido marcadamente el porcentaje de las importaciones mundiales de los Estados Unidos constituido por exportaciones latinoamericanas (de 53.1% en 1963 a 23.3% en 1973).

Asimismo, entre 1963 y 1971 se produjo un marcado descenso de la participación de América Latina en las importaciones estadounidenses totales (de 21.3% a 11.9%), sin que se haya observado una verdadera recuperación a partir de entonces.^{10/} También disminuyó la participación del conjunto de países en desarrollo con economía de mercado en las importaciones estadounidenses pero en 1973 la recuperación fue mayor en ese conjunto que en América Latina: los porcentajes correspondientes fueron 36.3 en 1963, 25.1 en 1971 y 27.9% en 1973.

La estructura de las importaciones estadounidenses procedentes de América Latina en el período comprendido entre 1963 y 1973 acusa un desplazamiento importante desde los productos básicos hacia los productos manufacturados. Al comparar 1973 con 1963 y luego 1973 con 1970, para comprobar qué categorías de productos básicos aumentaron y cuáles disminuyeron su participación en las importaciones totales de los Estados Unidos, se verá que en ambas comparaciones sólo dos de 14 categorías de manufacturas redujeron esa participación

^{9/} Estas cifras y las que figuran a continuación en esta misma sección del documento, se basan en las estadísticas de la serie D reunidas por el Centro Internacional de Estadísticas de Comercio Exterior de las Naciones Unidas, en Ginebra.

^{10/} Pese a que el valor absoluto de las importaciones estadounidenses desde América Latina aumentó más de un tercio en 1973 con relación a 1972, y al incremento de 127% registrado entre 1963 y 1973.

- los productos químicos y los metales no ferrosos - en tanto que las demás la acrecentaron. Entre los productos básicos sólo dos de 10 elevaron su participación en 1970-1973 (los abonos en bruto y los minerales, y los minerales metalíferos y la chatarra metálica). Entre 1963 y 1973 sólo aumentaron su participación tres de diez (el trigo y otros cereales, las fibras textiles y sus desperdicios y los abonos en bruto y minerales en bruto). La primera de estas categorías es la única que acusa un descenso de valor absoluto entre 1963 y 1973.

Al comparar los porcentajes de las exportaciones estadounidenses totales que América Latina absorbió en 1963 y 1970-1973, no se observan cambios importantes. Con pequeñas fluctuaciones, el porcentaje se ha mantenido aproximadamente en 14. Las categorías de productos que superaban el promedio en 1963 y 1973 aparecen en el cuadro 2.

El cuadro citado muestra que América Latina es muy buen cliente de los Estados Unidos en lo que toca a ciertas categorías importantes de bienes, como productos químicos, productos de hierro y acero, vestuario y calzado. La disminución porcentual de las exportaciones de los Estados Unidos absorbidas por América Latina en lo que toca a tres categorías de productos básicos refleja en parte el avance de la industrialización latinoamericana y la creciente importancia que reviste el Canadá como cliente de los Estados Unidos.

Al parecer el balance comercial de América Latina con los Estados Unidos en 1974 será favorable por primera vez desde 1965, gracias a los precios de las exportaciones de petróleo de Venezuela. Si se excluyera este país del análisis, el balance seguiría siendo negativo e incluso se acentuaría el déficit comercial anterior. En 1973, de los catorce países latinoamericanos que más comerciaban con los Estados Unidos, sólo la República Dominicana, Guatemala y

Cuadro 2

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE LOS ESTADOS UNIDOS
ABSORBIDAS POR AMERICA LATINA

CUCI	Descripción	América Latina (24 países)	
		1963	1973
5	Productos químicos	20.6	21.0
6 + 8	Artículos manufacturados	15.3	15.8
65	Hilados y tejidos	18.1	13.3
67	Hierro y acero	18.6	26.8
691 a 695, 698 y 812	Manufacturas de metales y artefactos y equipos sanitarios, de calefacción y de alumbrado	21.2	17.0
84	Vestuario	25.5	44.2
85	Calzado	35.0	20.8
7	Maquinaria y material de transporte	17.0	13.8
71	Maquinaria, excepto la eléctrica	18.4	15.2
73	Material de transporte	16.6	10.6
7321	Vehículos automotores	35.4	9.3
9	Mercaderías y transacciones no clasificadas según su naturaleza	21.2	14.5
Secciones 0 a 9		14.1	13.3

Fuente: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, estadísticas de la serie D.

Venezuela acusaron un balance comercial favorable. En el Caribe, Trinidad y Tabago tuvo un saldo favorable, no así Barbados y Jamaica.

2. Hechos y tendencias de la economía estadounidense que revisten importancia para sus relaciones con América Latina

Las perspectivas del comercio de América Latina con los Estados Unidos en el futuro inmediato dependen mucho de la forma en que este país encare sus problemas económicos en 1975. En la actualidad se prevé que durante el presente año la contracción económica limitará el total de las importaciones estadounidenses, lo que podría significar que aunque se aplicara el Sistema Generalizado de Preferencias a tiempo para que surta efectos alentadores en las exportaciones de los países en desarrollo, sus posibles resultados podrían contrapesarse por una baja de la demanda de importaciones. Los pronósticos de los Estados Unidos y de la OCDE han variado rápidamente en los últimos seis meses, al comprobarse trimestre a trimestre la disminución del producto en 1974, y al aumentar las existencias sin vender. En diciembre de 1974 la tasa de crecimiento de la economía había bajado casi a -2%, la inflación se acercaba al 13% y el déficit en cuenta corriente había llegado a la suma de 3 250 millones de dólares. Según los pronósticos de la OCDE,^{11/} en 1975 la tasa de crecimiento de la economía estadounidense seguirá siendo negativa y llegará a -4% en el bienio 1974-1975. Se espera que a fines de 1975 el ritmo de inflación disminuya ligeramente (10% en el último trimestre comparado con 12 1/2% en el mismo período de 1974), en tanto que se prevé que el déficit en cuenta corriente duplicará con creces el registrado a fines de 1974. Según los mismos pronósticos, en 1975 el desempleo llegará a 8%, pero al mismo tiempo se calcula que los salarios en algunas actividades aumentarán más de 10%.

^{11/} Véase The Economist, 21 de diciembre de 1974, p.79.

El debilitamiento reciente de la economía estadounidense tiene su origen en los viejos desequilibrios que arrastra y que han desembocado en la actual inflación. Acusar una tasa relativamente alta de aumento de precios constituye una experiencia nueva para Estados Unidos. Por otra parte, el hecho de experimentar simultáneamente desempleo e inflación hace más difícil el diseño y aplicación de políticas. Las medidas adoptadas no han conseguido hasta ahora contener el alza de precios, ni reducir el desempleo y aumentar el producto. Se espera que durante 1975 y 1976 se obtendrán mejores resultados con estas políticas, pero de todas maneras es muy probable que no se consiga en este período recuperar el grado de estabilidad de precios anterior y al mismo tiempo lograr una tasa de crecimiento del producto que iguale a la obtenida en años recientes.

En el segundo semestre de 1974 el Gobierno consideró necesario adoptar medidas para desalentar la demanda con el fin de disminuir la tasa de inflación. Hasta hace muy poco había confiado en que las fuerzas naturales harían que la economía se recuperase, una vez que bajase la tasa de inflación. Sin embargo, en la práctica, la perspectiva de que bajen los precios, particularmente cuando suben los salarios de quienes tienen empleo, no ha demostrado ser un estímulo eficaz para las inversiones.

En el plano de la política global, la Ley de Comercio de 1974 expone importantes aspectos de la política comercial de los Estados Unidos. Esta ley que incluye el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, fue concebida no sólo para facilitar el acceso de los países en desarrollo al mercado de los Estados Unidos, sino también para prestar ayuda a los trabajadores y empresas estadounidenses que podrían verse perjudicados por la competencia de las importaciones, y para resguardar al país contra "prácticas comerciales injustas". Por otra parte fue aprobada con modificaciones que impiden que los productores y exportadores que se unen y controlan los precios internacionales de los productos de exportación aprovechen los beneficios del SGP. Así, pues, la nueva Ley de Comercio es un instrumento que se presta a aprensiones según como se interpretan sus disposiciones; aprensiones que pueden ser disipadas o agravadas según la forma en que las autoridades apliquen esas disposiciones.^{12/}

^{12/} El Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos se analiza en detalle en la sección correspondiente del capítulo II.

3. Los problemas actuales y el marco en que se producen

La mayoría de los debates acerca de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina tienden a destacar la transformación radical que ha experimentado el mundo en que éstas se desenvuelven, así como acontecimientos hemisféricos aislados ocurridos en los últimos diez años que exigen aplicar un nuevo enfoque para resolver los problemas actuales. Aunque estas transformaciones y acontecimientos no han alterado las metas de largo plazo, que consisten en aumentar el volumen del comercio hemisférico y diversificar la naturaleza de las exportaciones de América Latina para dinamizarlas y hacerlas menos vulnerables a las fluctuaciones del precio y la demanda, ambas partes han tenido que modificar algunos objetivos de corto plazo y algunas políticas comerciales previas de largo plazo. A continuación se intentará examinar en su marco actual los problemas sobresalientes y luego se procurará establecer una base para estudiar las medidas que podrían adoptarse en el futuro.^{13/}

En los Estados Unidos preocupan mucho los problemas y situaciones que antes tenían características muy diferentes, o que no existían diez años atrás. Como se dijo antes, la situación económica del país se ha venido deteriorando, afectada por una inflación en ascenso, la devaluación de la moneda, el aumento del desempleo, un crecimiento lento, problemas de balance de pagos y la perspectiva de que se agoten ciertos recursos naturales y se contamine irremediablemente el ambiente. Por otra parte, el país ha venido desplegando grandes esfuerzos por incrementar su comercio en todas direcciones, lo que queda demostrado por sus mayores relaciones comerciales con la Unión Soviética, la reanudación de relaciones comerciales con la República Popular China, el fomento de las exportaciones destinadas a los mercados de la Comunidad Económica Europea y el Japón, su decisión de poner en vigor el Sistema Generalizado de Preferencias

^{13/} Dado que existen proyectos de la CEPAL relativos a la tecnología y su transmisión y a las empresas transnacionales, no se incluyen en el presente análisis las repercusiones que estos elementos tienen en las relaciones comerciales y económicas.

para todos los países en desarrollo (percatándose de que esta medida es necesaria para que estos últimos les compren más), y, dentro del hemisferio, lo hecho luego de la Conferencia de Tlatelolco para mejorar los vínculos comerciales y otras relaciones económicas con América Latina. Si bien esta Conferencia hizo poco más que reiterar declaraciones formuladas en conferencias interamericanas anteriores, en ella surgieron algunos puntos de mucho interés, como la intención de los Estados Unidos de prestar atención especial a las necesidades de América Latina al poner en vigor el Sistema Generalizado de Preferencias y la iniciativa de elaborar un código que rija la conducta de las empresas transnacionales que operan en la región. Sin embargo, las modificaciones introducidas a última hora en las disposiciones del Sistema Generalizado de Preferencias contenidas en la Ley de Comercio de 1974, en virtud de las cuales los miembros latinoamericanos y otros de la OPEP pierden el derecho a acogerse a trato preferencial, han despertado nuevos resentimientos en casi todos los países latinoamericanos poniendo en peligro los propósitos del Diálogo de Tlatelolco.

Otros elementos importantes del marco en que se desenvuelven las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina han experimentado menos modificaciones. Los Estados Unidos, siendo una potencia mundial, procuran mantener el equilibrio político internacional y por lo tanto deben adoptar una postura imparcial frente a todas las regiones en desarrollo, pese a las vinculaciones históricas, geográficas y económicas que puedan otorgar un sesgo de "relación especial" al comercio interamericano. Por otra parte, los Estados Unidos sigue siendo el mejor cliente de América Latina, y esta región es a la vez un comprador muy

/importante de

importante de varios grupos de sus productos, sobre todo siderúrgicos y químicos, vestuario y calzado. Por lo tanto, existe necesidad e interés recíprocos en mantener y mejorar esta importante relación comercial, y el precio para que América Latina siga siendo un cliente excepcionalmente bueno de los Estados Unidos será el esfuerzo que haga ese país por absorber las exportaciones de América Latina.

Conviene examinar ahora los problemas de especial interés para América Latina que emergen de la situación descrita. Algunos de ellos se refieren a aspectos mencionados en otros pasajes del presente documento (la importancia de los convenios sobre productos básicos, por ejemplo) y otros se han examinado detenidamente en documentos preparados por la CEPAL y otras entidades en el pasado (como la necesidad de acceso seguro al mercado de los Estados Unidos), y por lo tanto aquí sólo se analizarán someramente.

Un aspecto muy importante relacionado con ese acceso es el Sistema Generalizado de Preferencias incluido en la Ley de Comercio de 1974, aprobada recientemente por el Congreso de los Estados Unidos. Este sistema ha sido descrito y analizado en otro capítulo del presente documento, donde se muestra que aun si hubiese sido más liberal, probablemente no hubiese tenido efectos perjudiciales importantes en la economía de los Estados Unidos, y sólo leves repercusiones favorables en los productos que América Latina exporta actualmente a los Estados Unidos. En muchos de estos últimos no tendrá efecto alguno, en parte porque 40% de las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos están ya acogidas al régimen de entrada en franquicia, y en parte porque el sistema excluye a la

/mayoría de

mayoría de los productos agrícolas, así como a los bienes manufacturados calificados de "sensibles" y que representan aproximadamente 10% de las exportaciones de la región a los Estados Unidos. Mayor importancia potencial tiene para los productos que aún no se comercian, principalmente los manufacturados, en los cuales se concentran las preferencias y que constituyen el sector de exportación cuyo crecimiento podría ser más dinámico, dada la naturaleza de la mayor demanda mundial de importaciones.

Además de las barreras arancelarias que entorpecen el acceso a los mercados estadounidenses, los Estados Unidos mantienen algunas barreras no arancelarias - sobre la harina de trigo, los productos de trigo molido, los dulces de azúcar, algunos productos del cacao, los productos lácteos y los helados - a las que se agregan aquellas que afectan aproximadamente a veinte partidas arancelarias de la NAB que comprenden otros tipos de bienes.^{14/} Además de la necesidad de adoptar lo que podrían denominarse "medidas pasivas" para facilitar el acceso de América Latina a los mercados estadounidenses mediante la supresión de las barreras arancelarias y otras barreras comerciales, es necesario tomar medidas activas que amplíen los esfuerzos actuales desplegados por los Estados Unidos para ayudar a la región a promover sus exportaciones.

Hay muchos problemas críticos relacionados con el deseo de América Latina de que sus exportaciones tengan una evolución más segura y estable. Estos problemas se refieren a volumen, precios satisfactorios, diversificación de las importaciones y exportaciones, necesidad de concertar convenios sobre productos básicos, y hasta la posibilidad de elaborar algún esquema que garantice los ingresos obtenidos mediante la exportación de productos primarios.

Hay un asunto que preocupa gravemente a América Latina y es si sus exportaciones seguirán creciendo ahora que los Estados Unidos enfrentan problemas económicos de gran envergadura. Además de la

^{14/} UNCTAD, Inventario de las barreras no arancelarias, incluidas las restricciones cuantitativas, aplicadas en los países desarrollados de economía de mercado a productos cuya exportación interesa especialmente a los países en desarrollo, TD/B/C.2/115/Rev.1, 29 de abril de 1974.

posibilidad de que baje la demanda estadounidense por razones estrictamente económicas, ligadas al desempleo creciente, existen las llamadas restricciones gubernamentales contra las prácticas comerciales injustas, que tal vez se interpreten liberalmente en épocas de bonanza, pero con criterio rígido cuando el país sufre un severo desempleo. Cabe preguntarse, por ejemplo, cómo se interpretará la vaga referencia a acciones discriminatorias que figura en la Ley de Comercio de 1974.^{15/} Por ejemplo, podría entenderse que se extiende a la formación de asociaciones de productores de exportaciones. Aun cuando para poder recurrir a medidas de represalias las prácticas injustas deben tener un efecto importante en la producción o las exportaciones de los Estados Unidos, cabe temer que los tiempos de tribulación puedan convencer fácilmente que dicho efecto existe.

Otro motivo de preocupación relacionado con las prácticas comerciales desleales es que si bien la subvención de las exportaciones está considerada por la legislación pasada y propuesta de los Estados Unidos (así como por las reglas del GATT) como una práctica comercial desleal que podría dar origen a gravámenes compensatorios, en los países del Tercer Mundo se ha llegado a aceptarla como un instrumento necesario e inevitable de la estrategia de promoción de las exportaciones. Naturalmente, en este caso la posición de los Estados Unidos es análoga a la del GATT, pero como se ha criticado bastante la posición de éste en los últimos años, indudablemente el problema de la subvención de los países en desarrollo a sus exportaciones dará origen a debates en las próximas negociaciones comerciales multilaterales.

Aparte los problemas relacionados con el acceso de América Latina a los mercados estadounidenses, el crecimiento sostenido de las exportaciones, los convenios sobre productos básicos, las nuevas restricciones que podrían surgir en Estados Unidos y la verticalización

^{15/} La referencia reza así: "(2) emprenda acciones o aplique políticas discriminatorias de otra índole que sean injustificables o irrazonables y que graven o restrinjan el comercio de los Estados Unidos, ..." (Tomado de la versión del documento H.R. 10710 de la Cámara de Representantes presentada en las sesiones del Comité de Hacienda del Senado de los Estados Unidos, en marzo de 1974, p. 117.)

norte-sur del comercio, hay otro elemento que merece atención: el posible conflicto entre la orientación de la política de promoción de exportaciones estadounidense y las modalidades de la sustitución de importaciones en América Latina. Ha habido algunos indicios de que la política oficial de promoción de las exportaciones de los Estados Unidos procuraría incrementar apreciablemente la venta a los países en desarrollo de servicios de seguros, de corretaje, financieros, técnicos y de otra índole, así como de los bienes de capital que tradicionalmente han importado.^{16/} Se ofrecería una cantidad cada vez mayor de dichos servicios a cambio de una cantidad igualmente mayor de materias primas procedentes de los países en desarrollo.

Por otra parte, cabe suponer que en el futuro, a través de la sustitución de importaciones, América Latina procurará disponer de la mayor cantidad posible de servicios propios. Los países latinoamericanos tienen tantos motivos como los Estados Unidos para inquietarse por el agotamiento de sus recursos naturales no renovables, de modo que no estarán muy ansiosos de trocarlos por servicios renovables, ni tampoco estarán dispuestos a seguir suministrando indefinidamente esos recursos a los precios actuales, o ajustados simplemente a la tasa de inflación, sino que procurarán aprovechar el valor agregado por la escasez.

Las pautas de acción que podrían emanar del análisis de los problemas esbozados serían las siguientes:

a) Como se señaló en la sección del presente documento relativo al Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, será necesario interpretar y aplicar dicho sistema amplia y generosamente para no perjudicar al comercio con la aplicación de las cláusulas de salvaguardia. Asimismo, es recomendable que haya una amplia cobertura de productos, y una paulatina inclusión de los denominados productos "sensibles", hasta donde lo permitan las actuales dificultades económicas de los Estados Unidos. El fortalecimiento de la asistencia a las industrias estadounidenses dispuesta por ley podría aumentar las posibilidades de lograrlo.

^{16/} Véase "The Reshaping of the World Economy", exposición del Subsecretario de Economía William J. Casey, en The Department of State Bulletin, Vol. LXX, Nº 1814, 19 de abril de 1974, pp. 339 a 344.

b) Cabe esperar que los Estados Unidos continúe y amplíe la asistencia que presta a los países latinoamericanos en la promoción de exportaciones. Está haciendo un aporte apreciable por conducto del Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones (CIPE), y su Departamento de Comercio ha publicado documentos de utilidad para los exportadores latinoamericanos. Dichos esfuerzos son loables y se espera que se intensifiquen y diversifiquen.^{17/}

c) Debe existir la máxima cooperación posible entre países desarrollados y en desarrollo en el plano interamericano, para llegar a convenios internacionales sobre productos básicos que sean factibles y den razonable estabilidad a los ingresos de exportación y a la oferta de importaciones.

d) En cuanto a las posibilidades de una verticalización norteamericana, cabe esperar que los países latinoamericanos puedan seguir buscando la multilateralidad para sus propios países y el mundo en general, y que en conjunto con los Estados Unidos procuren que se extiendan a todos los países en desarrollo las preferencias comerciales que la Comunidad Económica Europea otorga a los países de Africa, el Caribe y el Pacífico y a los países mediterráneos.

e) En América Latina todavía hay margen para avances en el proceso de sustitución de importaciones, sobre la base de la selección y la eficiencia, incluso en algunos de los países relativamente desarrollados. Esto comprende la sustitución de servicios, en que la competencia de los Estados Unidos con América Latina puede ser muy disputada.

Las ventajas comparativas son relativas y no absolutas, de modo que no interesa tanto que los Estados Unidos sea algo más eficiente en el suministro de determinados servicios, sino que América Latina habría tenido que pagar dichos servicios entregando recursos naturales no renovables. En ciertos casos, como es natural, la región estimará conveniente continuar importando servicios durante el futuro previsible.

^{17/} Tal vez podría emularse el ejemplo de los Países Bajos, que establecieron un Instituto para la Promoción de las Importaciones desde los países en desarrollo.

C. EL JAPON

1. Evolución del comercio mutuo

El comercio recíproco entre América Latina y el Japón, que se expandió con un ritmo acelerado y en forma bastante equilibrada en los años sesenta, reviste características muy diferentes en el presente decenio. Se registró un aumento extraordinario de las importaciones de América Latina procedentes del Japón que contrasta con la moderada expansión de las exportaciones de la región a ese país, con excepción de 1973. Las exportaciones de América Latina al Japón aumentaron a 2 717 millones de dólares en 1974 comparadas con 806 millones de dólares en 1970, mientras que las importaciones desde ese país subieron en el mismo período de 356 a 4 071 millones. Cabe destacar además que una gran parte del aumento registrado en el intercambio con ese país corresponde a los años 1973-1974 y refleja principalmente el alza de los precios. (Véase el cuadro 3.)

La tendencia señalada acentuó lógicamente el déficit comercial de América Latina con respecto al Japón que subió de cerca de 371 millones de dólares en 1971 a alrededor de 1 350 millones de dólares en 1974.

La expansión de las exportaciones del Japón a América Latina coincide con la tendencia general de las exportaciones mundiales de ese país en ese período, pero el ritmo de crecimiento de sus exportaciones a América Latina fue muy superior al promedio. El aumento de las exportaciones a América Latina se registró fundamentalmente en el rubro de maquinaria cuyo valor creció de 614 millones de dólares a más de 1 500 millones de dólares.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: a/ COMERCIO CON EL JAPON

	Exportación de América Latina al Japón (millones de dólares)	Importación de América Latina desde el Japón (millones de dólares)	Participación en el comercio total de América Latina (porcentaje)		Participación en el comercio total del Japón (porcentaje)	
			Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación
1961-1970	491.1	453.0	4.6	4.6	5.1	7.2
1970	806.3	855.5	5.6	6.1	4.9	6.5
1971	791.7	1 162.7	5.6	7.5	5.5	6.0
1972	862.6	1 289.4	5.3	7.3	5.9	5.3
1973	1 403.0	2 048.6	6.6	8.8	6.5	4.5
1974 <u>b/</u>	2 716.6	4 071.5	7.8	10.9	6.0	5.1

Fuente: FMI, Direction of Trade, varios números.

a/ Excluida Cuba.

b/ Estimación preliminar.

/En cambio

En cambio, el incremento de las importaciones de Japón procedentes de América Latina fue bastante inferior al promedio del aumento de las importaciones globales de ese país, 9.3% comparado con 19.4% anual acumulativo. En este período crecieron principalmente las importaciones del Japón de algunos alimentos, petróleo y materias primas industriales, pero América Latina no logró mantener su participación en el mercado japonés en varios de estos productos. El apreciable aumento de las exportaciones de América Latina al Japón de 1973 no modificó las tendencias señaladas puesto que correspondía principalmente a un alza de los precios de la mayoría de los productos de exportación de América Latina; ese año bajó considerablemente el volumen de las exportaciones de varios productos procedentes de América Latina pero su valor se mantuvo precisamente por el aumento de precios; así ocurrió en el caso del azúcar, maíz, sorgo, algodón, mineral de zinc, etc.; en cambio el de otros productos, café, lana, minerales de hierro y cobre, cobre refinado, etc., aumentó en general levemente pero el valor aumentó mucho más.

La participación de América Latina en el mercado japonés bajó de 7.15% en 1970 a 5.03% en 1973. Entre los principales productos de exportación de América Latina figuran: bananos (de 69.2% a 31.4%), algodón (de 44.2% a 31.6%), mineral de cobre (de 14.1% a 10.3%), en menor grado se redujeron las de minerales de zinc, minerales de hierro, metales no ferrosos, café, etc.

La participación de banano latinoamericano en el mercado japonés bajó principalmente por el extraordinario aumento de las importaciones provenientes de las Filipinas en los últimos años (184% en 1971 y 77% en 1972) atribuible a las grandes inversiones realizadas por las firmas norteamericanas y japonesas en las plantaciones de dichas islas en años anteriores, mientras se estancaban las exportaciones de América Latina tanto de Ecuador como de los países centroamericanos. En 1973 hubo una franca disminución de las exportaciones de la región al mercado japonés. Con respecto al algodón cabe señalar que a pesar de que las exportaciones de América Latina aumentaron en valores

/absolutos, las

absolutos, las otras fuentes, entre ellas la Unión Soviética y Pakistán, donde hubo mejores cosechas por razones climáticas en el año 1972, aumentaron mucho más.

De esta manera, las características de las relaciones comerciales cambiaron profundamente en la presente década: para el Japón, América Latina ya no es sólo una fuente de abastecimiento de materias primas y alimentos sino un importante mercado de sus exportaciones particularmente para los productos que tienen una importancia especial en su estrategia de aumento de exportaciones hacia el futuro, como es el caso de la maquinaria. Por otra parte, para América Latina el Japón es un mercado que absorbe alrededor de un 7% de sus exportaciones y abastece una décima parte de los productos importados en la región. Hacia mediados del decenio pasado, ambas cifras fueron de alrededor de 4 a 5%.

El incremento del déficit comercial de América Latina con respecto al Japón que no pudo evitarse a pesar de que los factores coyunturales fueron favorables en el año 1973, hace necesario buscar medidas eficientes para fomentar las exportaciones latinoamericanas al Japón. Esta situación se parece a la que existía en las relaciones entre los países del sudeste de Asia y el Japón en la década pasada, y que ha sido corregida considerablemente en los últimos años por diversas medidas destinadas a promover las exportaciones de aquellos países complementadas por asistencia financiera y técnica intensiva.

Cabe destacar también que la estructura de las exportaciones de América Latina al Japón continúa caracterizándose por la fuerte concentración en un reducido número de productos primarios tradicionales salvo pocas excepciones y por no haberse logrado ampliar apreciablemente las exportaciones de manufacturas, a pesar de los esfuerzos de ambas partes.

2. Hechos y tendencias en la economía japonesa importantes para sus relaciones con América Latina

En los últimos años la evolución de la actividad económica en el Japón presenta ciertas similitudes con la de la mayoría de los países industriales. El crecimiento económico empezó a acelerarse a comienzos de 1972, y en ese año el incremento neto del producto nacional bruto fue de 8.9%; pero la capacidad de producción industrial mostró tener un límite, hecho que nunca antes se había observado en el Japón. En 1973 el alto crecimiento siguió, pero acompañado por un fuerte ritmo de inflación; además la tasa de crecimiento fue declinando paulatinamente hacia fines del año, si bien el aumento neto del producto nacional bruto en ese año alcanzó a 11.0%. Desde el comienzo del año 1974 la economía entró en la fase de franco estancamiento: las políticas antiinflacionarias, sumadas a los factores ya mencionados parecen haber frenado la actividad económica de tal manera que el ritmo del crecimiento económico de 1974, según estimación preliminar, fue 0% o negativo, contrastando enormemente con la tasa de crecimiento superior a 10% que mantuvo durante más de quince años.

Este proceso de crecimiento acelerado ocasionó desde luego un fuerte aumento de las importaciones del Japón en los últimos años. El valor de las importaciones ascendió a 23 471 millones de dólares en 1972 y 38 314 millones de dólares en 1973 en comparación con 19 712 millones de dólares en 1971 (19.0% de aumento en 1972 y 63.2% en 1973).

La economía del Japón y asimismo la estructura de su comercio exterior han sufrido cambios fundamentales desde fines de la década pasada. Como es sabido, durante muchos años la economía del Japón tuvo que enfrentar problemas crónicos de déficit de balance de pagos.^{18/} Pero, a partir de 1968, el crecimiento acelerado dejó de ir acompañado por problemas de desequilibrio comercial y gracias al

^{18/} El crecimiento acelerado debió ser frenado en repetidas veces ya que era necesario aumentar las importaciones para satisfacer la demanda interna y las exportaciones no aumentaban al mismo ritmo que las importaciones.

aumento sostenido de las exportaciones el balance comercial comenzó a arrojar saldos favorables cada vez más grandes que se expandieron tanto en 1971 y 1972 que fueron considerados una de las causas del problema monetario internacional.

En esas circunstancias la política comercial del Japón del período iniciada a fines del decenio pasado y que se extiende hacia principios del presente se caracterizó por una apreciable liberalización de las importaciones, como se verá más adelante.

Ahora bien, la economía japonesa experimenta actualmente un nuevo cambio fundamental, debido a factores externos e internos, entre los cuales cabe citar los ajustes en el sistema monetario internacional, el alza de precios del petróleo y materias primas industriales, el problema de la contaminación ambiental y la escasez relativa de mano de obra.

La capacidad de competencia de las exportaciones japonesas en el mercado mundial se deterioró rápidamente a partir de 1971 por la revaluación de la moneda japonesa, que en 1973 alcanzó cerca de 30% con respecto a la paridad vigente hasta agosto de 1971. La pérdida de la capacidad de competencia coincidió con el proceso del crecimiento económico acelerado a partir de 1972 y lógicamente produjo una relativa desaceleración de las exportaciones en 1973 frente al fuerte aumento de importaciones de este año, ocasionando un déficit en el balance comercial. La situación se agravó aún más desde fines del año 1973 por el alza del precio de petróleo y de otros productos.

Por otra parte, en el último ciclo del crecimiento económico se observó por primera vez que la producción industrial del Japón tenía un límite físico determinado principalmente por el menor ritmo de inversiones en la capacidad productiva en los últimos años,^{19/} la

^{19/} Las inversiones privadas en instalaciones productivas han sido limitadas por diversas razones, como falta de terrenos adecuados. Dichas inversiones aumentaron a una tasa anual acumulativa de 10.4% en los últimos cuatro años (1970 a 1973) comparada con 16.1% en el quinquenio anterior (1965-1970) y además, como una parte apreciable de las inversiones efectuadas en los últimos años estuvo destinada a la prevención de la contaminación industrial, la tasa de aumento de la inversión que estuvo estrictamente destinada a incrementar la capacidad productiva fue solamente 6.6%, cifra muy baja comparada con la de los años sesenta (Economic Planning Agency, Economic Survey of Japan 1974, Tokyo, 1974).

escasez relativa de mano de obra, la agudización del problema de contaminación, la limitación en el suministro de algunas materias primas industriales desde el exterior.

De este modo, los cambios estructurales que experimenta la economía japonesa sugieren que ella posiblemente no podrá seguir creciendo a un ritmo tan alto como el que registró durante más de veinte años, con las consecuencias indudables sobre su comercio exterior: el aumento de las exportaciones e importaciones será bastante menor que en años anteriores.^{20/}

3. Medidas de política comercial

La política comercial del Japón en los primeros años del decenio de 1970 estuvo orientada hacia la mayor liberalización de las importaciones y se adoptaron algunas medidas de cierta importancia; entre otras, se liberalizaron las restricciones cuantitativas aplicadas a 87 productos entre los años 1970 y 1973, vale decir que el número de productos sujetos a restricciones cuantitativas bajó de 118 (a fines de 1969) a 31.^{21/} Por otra parte, el Japón redujo unilateralmente los aranceles aduaneros en varias ocasiones en este período, y en el año 1972 introdujo una rebaja universal de 20%. Estas, conjuntamente con las reducciones arancelarias acordadas por la Rueda Kennedy, disminuyeron el nivel medio de los aranceles aduaneros del Japón de 17% aproximadamente a 8%.^{22/} Además, el Gobierno del Japón adoptó medidas complementarias destinadas a facilitar las importaciones, como el aumento de las cuotas de importación de los productos sujetos a restricciones cuantitativas, eliminación del sistema de depósito previo de las importaciones y la simplificación de los trámites de importación, etc.

^{20/} El cambio estructural de la economía y del comercio exterior del Japón constituyó el tema principal analizado en el Estudio Económico oficial del Japón del año 1974, que considera que "la economía japonesa atraviesa un período de cambio histórico".

^{21/} 31 productos corresponden aproximadamente al 3% de la importación total, de los cuales 23 son productos agropecuarios y el resto productos industriales.

^{22/} OCDE, "Japan's Trade Policy", OECD Observer, abril 1974.

Ahora bien, la mayoría de estas medidas fueron adoptadas en los primeros tres años del presente decenio y principalmente para contrarrestar la tendencia al alza del saldo favorable en el balance comercial, registrado desde fines del decenio pasado. Varias de las medidas tomadas, y por ejemplo la eliminación de restricciones cuantitativas de algunos productos, tenían por objeto facilitar las importaciones desde los Estados Unidos país con respecto al cual era mayor el saldo comercial favorable del Japón en dicho período. En este sentido las medidas adoptadas por el Japón no satisfacen necesariamente las expectativas de los países en desarrollo, aunque sin duda tendrán algunos efectos positivos para ellos por cuanto se aplican por igual a todos los países exportadores.

En lo que concierne a América Latina, diversos productos de interés principal en sus exportaciones siguen siendo objeto de restricciones cuantitativas y entre ellos cabe mencionar la carne de vacuno 23/ y productos elaborados a base de carne de vacuno y de cerdo (conservas, etc.), algunas frutas y los productos elaborados a base de frutas y tomate (naranja, jugos y puré; conservas de piña, alimentos elaborados a base de tomates, etc.), algunos productos del mar (algunos pescados, algas marinas, etc.), diversas manufacturas de cuero, etc. En cambio entre los productos cuya importación se ha liberalizado en los últimos años y que son de interés para América Latina figuran solamente el café, té, jugos de limón, carne de cerdo, algunos productos a base de carne de cerdo como tocinos y jamón.

Por otra parte, a pesar de la disminución apreciable del nivel arancelario en general, se siguen aplicando derechos aduaneros bastante altos a diversos productos de exportaciones tradicionales de América Latina. 24/ También debe señalarse que no se han logrado mejoras

23/ Existe además una barrera no arancelaria aplicada a este producto: la restricción de carácter sanitario. Por el problema de la fiebre aftosa, están prácticamente prohibidas las importaciones de América Latina de carne de vacuno, excepto las de carne cocida.

24/ Cabe citar entre otros, bananos, café tostado, azúcar, frutas preparadas o conservadas, extractos y jugos de carne, otros preparados de carne, etc.

sustanciales en los aranceles aduaneros vigentes para algunos productos agropecuarios, particularmente los alimentos elaborados y que estos productos tampoco han sido incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias. Por lo demás no se introdujo mejora alguna para los proveedores extranjeros en lo que concierne a algunas barreras no arancelarias como el sistema de estabilización de precios (carne, soya, azúcar, etc.), comercio estatal (trigo y arroz) normas de carácter sanitario (carne), etc., cuyos efectos sobre las importaciones se consideran importantes.

D. LOS PAISES SOCIALISTAS

Las exportaciones de América Latina a los países socialistas han representado, durante el decenio de 1960 y los primeros años del actual, un porcentaje que osciló entre 6 y 7% de las exportaciones latino-americanas totales. Al igual que éstas, las exportaciones dirigidas a los países socialistas tuvieron un fuerte crecimiento entre 1972 y 1973, alcanzando un monto de 1 500 millones de dólares. Las tasas de crecimiento de las exportaciones de los países industrializados hacia los países socialistas son mucho más elevadas que las correspondientes a las exportaciones de los países en desarrollo. Mientras las primeras crecieron en 1973 a una tasa de 54% aproximadamente, los últimos lo hicieron en 32%, y América Latina en 43%.

A pesar de que persiste la fuerte concentración en un pequeño número de países, los primeros años del decenio de 1970 han presenciado un cambio en la conformación por origen de estas exportaciones. Cuba, Brasil, Argentina y Perú generaron 94% de las exportaciones a los países socialistas durante todo el período. En los años sesenta Cuba era el exportador principal del grupo, ya que el valor de sus exportaciones con ese destino duplicaba con creces el de lo exportado por los otros tres países en conjunto. En la actualidad la situación es inversa: Argentina, Brasil y Perú en conjunto han sobrepasado las exportaciones de Cuba. (Véase el cuadro 4.)

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: COMERCIO CON LOS PAISES SOCIALISTAS
(Millones de dólares)

	1961-1965	1966-1970	1971	1972	1973
<u>Exportación</u>					
Argentina	108	98	75	62	198
Brasil	84	118	129	280	413
Perú	8	24	81	98	118
Otros América Latina	43	51	88	120	100
Suma	243	291	373	560	829
Cuba	439	548	571	471	713
<u>Total América Latina</u>	<u>682</u>	<u>839</u>	<u>944</u>	<u>1 031</u>	<u>1 542</u>
<u>Importación</u>					
Argentina	29	23	22	22	26
Brasil	69	74	110	91	74
Perú	2	5	5	6	8
Otros América Latina	22	45	71	73	65
Suma	122	147	208	192	173
Cuba	622	831	980	950	965
<u>Total América Latina</u>	<u>744</u>	<u>978</u>	<u>1 188</u>	<u>1 142</u>	<u>1 138</u>
<u>Saldos</u>					
Argentina	79	75	53	40	172
Brasil	15	44	19	189	339
Perú	6	19	76	92	110
Otros América Latina	21	6	17	47	35
Suma	121	144	165	368	656
Cuba	-183	-283	-409	-479	-252
<u>Total América Latina</u>	<u>-62</u>	<u>-139</u>	<u>-244</u>	<u>-111</u>	<u>404</u>

Fuente: FMI, Direction of Trade y Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

En 1973, de los tres países, fue Brasil el que alcanzó el nivel más alto en valor exportado. En el primer semestre de 1973 sus exportaciones al área socialista aún estaban constituidas casi exclusivamente por azúcar, harina de soja y café. Argentina mostró el incremento más fuerte, en tanto que Perú fue el único de los tres países que logró aumentar la participación de sus exportaciones a los países socialistas en el total de sus exportaciones (10% frente a aproximadamente 2% en los años sesenta).

Los demás países de América Latina tuvieron variados comportamientos en los tres primeros años del decenio de 1970. Uruguay y los países del MCCA aumentaron sus exportaciones a los países socialistas en forma pareja, en tanto que Chile y Guyana han presentado fluctuaciones marcadas dentro de un marco de crecimiento. En las exportaciones de Colombia se registró un deterioro leve, y estancamiento en Ecuador; México y Jamaica prácticamente han desaparecido como exportadores a los países socialistas, a pesar de haber existido antes corrientes considerables. En 1973 ninguno de los países antes mencionados sobrepasó con sus exportaciones los 23 millones de dólares.

Referente a los tipos de productos exportados, la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID) recomendó a los países de Europa oriental que tomaran medidas destinadas a aumentar las importaciones de manufacturas y semimanufacturas desde los países en desarrollo.

Las exportaciones de los países en desarrollo en 1972 estaban compuestas en un 19.6% por productos manufacturados,^{25/} en comparación con 14.3% en 1968, 16.9% en 1969 y 15.7% en 1970. Las cifras correspondientes a los países miembros de ALALC fueron 3.3% en 1968, 3.6% en 1969, 6.2% en 1970 y 7.5% en 1972. Se observa la baja participación de las manufacturas en las exportaciones latinoamericanas, en comparación con las demás regiones en desarrollo, y es comprensible si se toma en cuenta el mayor avance de la cooperación económica entre los países de Europa oriental y ciertos países de África y Asia. Las relaciones comerciales de los países socialistas en virtud de planes

^{25/} Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, incluido el capítulo 68.

globales que enfocan el crecimiento armónico de sectores básicos de las economías - con la India, por ejemplo - existen desde hace mucho más tiempo con países de otras zonas geográficas, en tanto que con América Latina la cooperación económica ha estado en un nivel más modesto. Más adelante se examinarán los esfuerzos realizados en 1973 por intensificarla.

En cuanto al destino de las exportaciones latinoamericanas (excluida Cuba) a los países socialistas, la Unión Soviética sigue siendo el comprador más importante: en 1973 absorbió cerca del 30% de ellas. China se destaca como un comprador en expansión; mientras en el decenio de 1960 era destinataria del 13% de las exportaciones latinoamericanas a los países socialistas, en la actualidad lo es del 23%, con lo que ha pasado a ocupar el segundo lugar. En tercer lugar se sitúa Polonia, que ha participado en forma creciente en el comercio con Brasil.

El origen de las importaciones no tiene relación con el destino de las exportaciones latinoamericanas. Mientras para las exportaciones los destinatarios principales son la Unión Soviética y China, el primer proveedor de importaciones latinoamericanas desde el área socialista es Checoslovaquia y luego Polonia y en tercer lugar la URSS. (Véase el cuadro 5).

Las importaciones latinoamericanas desde los países socialistas en los tres primeros años del decenio de 1970 han mermado en cifras absolutas, mientras la participación de los países latinoamericanos que importan desde los países socialistas se ha mantenido relativamente estable. Cuba fue este período el importador mayoritario, pues, absorbió 85% de dichas importaciones, dejando a los demás países latinoamericanos en su conjunto sólo el restante 15%.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DEL CARIBE a/: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DESDE Y HACIA LOS PAÍSES SOCIALISTAS POR DESTINO Y ORIGEN b/
(Millones de dólares)

Destino y origen	Exportaciones				Importaciones					
	1961- 1965	1966- 1970	1971	1972	1973	1961- 1965	1966- 1970	1971	1972	1973
Bulgaria	3.5	18.1	12.9	18.9	29.2	1.1	9.7	5.3	7.3	9.7
Checoslovaquia	31.2	30.5	36.4	36.9	44.5	34.0	28.9	40.6	44.8	43.4
Hungría	17.7	29.9	31.2	36.2	40.9	8.4	5.5	9.2	10.0	11.7
Polonia	48.0	56.5	70.9	85.6	128.6	18.6	32.0	71.9	53.6	33.3
República Democrática Alemana	24.2	50.4	53.2	63.6	59.5	16.2	22.7	35.4	25.9	16.1
Rumania	6.9	10.9	22.2	21.7	20.8	4.5	11.4	13.7	13.4	14.4
Unión Soviética	65.9	76.8	93.5	136.5	233.4	40.1	33.6	13.3	19.0	29.7
Total Europa Oriental	<u>197.4</u>	<u>273.1</u>	<u>320.5</u>	<u>399.4</u>	<u>556.9</u>	<u>122.9</u>	<u>143.8</u>	<u>189.4</u>	<u>174.0</u>	<u>158.3</u>
República Popular de China	45.3	19.8	40.8	132.0	171.7	1.2	3.9	5.9	6.5	7.3
República Popular Democrática de Corea	-	0.2	-	4.8	40.4	-	...	0.2	-	-
Total países socialistas	<u>242.7</u>	<u>293.1</u>	<u>361.3</u>	<u>536.2</u>	<u>769.0</u>	<u>124.1</u>	<u>147.7</u>	<u>195.5</u>	<u>180.5</u>	<u>165.6</u>

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Direction of Trade, 1973.

a/ Excluido Cuba.

b/ Las diferencias que se observan con respecto a las cifras presentadas en el cuadro 4 se deben a que se ha excluido a algunos países socialistas cuyo comercio con América Latina es insignificante.

La evolución desfavorable de las importaciones de los países latinoamericanos desde los países socialistas, acompañada de un marcado crecimiento de sus exportaciones a dichos países en 1973, ha cambiado la situación de los saldos comerciales de la zona. Los saldos deudores de Cuba, tradicionales durante muchos años y en ascenso hasta 1972, disminuyeron en 1973 por una fuerte expansión de las exportaciones cubanas, en tanto que los saldos acreedores también tradicionales de casi todos los demás países latinoamericanos aumentaron en mayor proporción por la misma razón antes expresada, arrojando un saldo comercial total positivo y elevado de América Latina con los países socialistas. Esos tradicionales saldos acreedores (excluida Cuba) han sido señalados muchas veces como un obstáculo para ampliar el comercio entre América Latina y los países socialistas.

A pesar de los problemas que persisten en las relaciones comerciales entre ambos grupos de países, hay consenso en estimar que la expansión del comercio recíproco es conveniente y posible.

Acuerdos de cooperación económica similares a los que han caracterizado las relaciones de los países de Europa oriental con varios países en desarrollo de Africa y Asia, se están concertando en la actualidad con varios países latinoamericanos: existen nuevos acuerdos o se negocian acuerdos entre varios países de Europa oriental y Brasil, Argentina y Perú.

Argentina y la Unión Soviética firmaron en febrero de 1974 una serie de convenios intergubernamentales de comercio y cooperación económica por 10 años, con miras a una acción conjunta en los principales sectores industriales argentinos. Estos convenios abarcan asistencia tecnológica y científica y el suministro por parte de la Unión Soviética de maquinaria y equipo tanto al Gobierno como a entidades privadas argentinas, con pago diferido hasta de 10 años y tasa de interés de 4.5% a 5%. Los suministros soviéticos serán cancelados con bienes producidos por las nuevas industrias. Se espera que las manufacturas constituirán el 30% de las exportaciones de Argentina a la Unión Soviética.

/El acuerdo

El acuerdo de cooperación científica y técnica firmado entre Checoslovaquia y Perú crea centros de documentación cuyo establecimiento es muy importante para América Latina, que dispone de poca información con respecto a las posibilidades que ofrecen los países socialistas.

En lo que se refiere a financiamiento y acuerdos de pago, es importante destacar ciertas innovaciones que posiblemente tenderán a suavizar los problemas inherentes a la excesiva rigidez de las relaciones de pago. La EID se refiere expresamente a este problema, y recomienda ir haciendo gradualmente más flexibles y multilaterales los acuerdos de pago que se concerten. Los arreglos bilaterales y multilaterales propiciados por el Banco Internacional de Cooperación Económica (BICE) cubren una parte o la totalidad del comercio mutuo en rublos transferibles, facilitando de ese modo las relaciones de pagos y créditos tanto entre los miembros del Banco como entre éstos y los países no miembros.

Al respecto cabe citar los acuerdos intergubernamentales entre Argentina, Checoslovaquia y Polonia, que estipulan líneas de crédito recíprocas.

Cabe agregar que el uso de la cláusula de pago en moneda convertible es en la actualidad más frecuente que antes en los acuerdos de pago firmados por países latinoamericanos con los países socialistas. En contraste, en el acuerdo entre Argentina y Rumania para la compra de maquinaria y equipo rumano se estipuló el pago del 15% en dólares, y el saldo en productos manufacturados argentinos.

Capítulo IV

CRISIS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL Y FINANCIAMIENTO EXTERNO

A. INTRODUCCION

Las condiciones en que se ha desarrollado el financiamiento externo en períodos recientes han estado particularmente influidas por dos elementos del cuadro económico internacional: la crisis del sistema monetario y la coyuntura económica general. El primero de estos elementos encuentra sus raíces en el hecho obvio de que las circunstancias que prevalecían en la segunda mitad de los años cuarenta y durante los cincuenta, ya no están vigentes. Las deficiencias del Convenio de Bretton Woods en materia de proceso de ajuste y de provisión de liquidez, no tenían importancia mientras no cambiaran las condiciones económicas y políticas mundiales. A medida que un número mayor de países comenzó a tener importancia económica considerable, que nuevas monedas disputaban el papel preeminente del dólar, que se desarrollaban los mercados financieros internacionales, que se facilitaba la movilidad de capitales y que se acumulaban dólares de los Estados Unidos en el exterior mediante sostenidos déficit en el balance de pagos de dicho país, las imperfecciones del proceso de ajuste hicieron imposible el funcionamiento del sistema de paridades monetarias más o menos fijas y llevaron a la flotación generalizada de las monedas principales. Esto ha introducido un grado adicional de incertidumbre en los mercados financieros, y nuevos elementos desestabilizadores para los países en desarrollo, aumentando así sus necesidades de financiamiento.

Por su parte, la economía mundial se ha caracterizado por bruscas variaciones tanto en la tasa de crecimiento de los países industriales como en sus tasas de inflación. Mientras que el crecimiento se ha debilitado a una velocidad sin precedentes desde

la segunda guerra mundial, las tasas de inflación se han acelerado a un ritmo completamente desusado. Conjuntamente con ello, y tal vez como uno de los muchos elementos causales de la situación, el aumento de los precios del petróleo ha provocado una redistribución del ingreso y la riqueza mundiales, y una reorientación de las corrientes financieras, que no tienen precedentes.

Ambos elementos, la crisis del sistema monetario y la coyuntura económica internacional, se han conjugado para presentar un cuadro extremadamente difícil en materia de financiamiento externo en todas sus formas principales. El acceso a los mercados financieros privados se ha hecho más difícil, más arriesgado y más caro, la asistencia oficial para el desarrollo se ha venido reduciendo como proporción del producto nacional bruto de los países donantes, y la inversión externa directa no se ha visto estimulada por las dificultades económicas de los países industriales.

En particular, América Latina - si se excluyen los países exportadores de petróleo - vuelve a enfrentar una situación de estrangulamiento en su sector externo, que había sido menos crítica desde mediados de los sesenta.

Al mismo tiempo, las fuentes del financiamiento externo parecen hallarse en un proceso de cambio estructural que puede prolongarse por algún tiempo, hasta que la acción de las instituciones existentes y de las nuevas que puedan crearse contribuya a ordenar la circulación de los recursos financieros en el sistema económico y a asegurar una adecuada distribución de tales recursos. En todo caso, las perspectivas en los años muy próximos para los países en desarrollo, no exportadores de petróleo, en particular latinoamericanos, no parecen ser muy halagüeñas.

B. CRISIS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

1. El sistema de Bretton Woods

El sistema monetario internacional establecido a fines de la segunda guerra mundial en la Conferencia de Bretton Woods previó una solución a los desajustes de balance de pagos entre los países miembros, basada principalmente en la aplicación de políticas internas de control o expansión de la demanda global. Se esperaba que los tipos de cambio de las monedas sólo se alterasen cuando los desajustes no pudiesen ser resueltos mediante otras políticas, ya sea por su magnitud o por el costo social envuelto.

Los países miembros debían declarar una paridad de sus monedas con el oro, y comprometerse a intervenir en los mercados cambiarios para impedir que el tipo de cambio se ajustara más de un 1% de la paridad declarada. En la práctica, los países mantenían su tipo de cambio con respecto al dólar norteamericano, mientras que los Estados Unidos se comprometían a convertir en oro los dólares que le fuesen presentados para conversión por el resto de los países miembros del sistema.

Con el propósito de dar tiempo para aplicar medidas internas de ajuste y para que ellas surtiesen efecto, se estableció un sistema de préstamos a los países, financiado mediante un aporte de todos los miembros a un fondo. La magnitud de este aporte, realizado en parte en oro y en parte en la moneda de cada país, se determinó tomando en cuenta elementos tales como las exportaciones y el ingreso de cada uno de los miembros. Los préstamos estaban condicionados a la aplicación de medidas de ajuste, y el grado de condicionalidad se acrecentaba a medida que aumentaba el préstamo en relación con la cuota del país solicitante. Para supervigilar todo el sistema y administrar los recursos obtenidos mediante los aportes de los países se creó una institución: el Fondo Monetario Internacional.

/El sistema

El sistema monetario establecido dejaba la creación de liquidez internacional vinculada a las variaciones del precio del oro en términos de todas las monedas. Sin embargo, siendo los Estados Unidos el único país industrial no afectado por la guerra en su capacidad productiva, el dólar norteamericano se convirtió en el medio más aceptado para financiar las transacciones internacionales y para acumular reservas. Esta acumulación tenía como contrapartida un déficit sostenido del balance de pagos de los Estados Unidos.

Después de la guerra, y en particular durante los años cincuenta, en un ambiente general de expansión económica con leves presiones inflacionarias de demanda, fue posible, en general, manejar la demanda interna global de los países mediante el uso de las políticas fiscal y monetaria, y regular así el comportamiento de los balances de pagos. Por lo demás, los países industriales de Europa, y el Japón, que necesitaban recuperar sus niveles de reservas internacionales, mantenían superávit sostenidos en sus balances de pagos y acumulaban crecientes cantidades de dólares.

Sin embargo, esta misma acumulación hacía dudar cada vez más de la factibilidad de que los Estados Unidos mantuviesen su compromiso de conversión libre de dólares en oro. Por otra parte, la magnitud de los superávit de determinados países, o del déficit de los Estados Unidos, no estaba limitada por el convenio que estableció el nuevo sistema monetario. El sistema no contenía incentivos adecuados para el ajuste en el caso de países con superávit de balance de pagos. Tampoco funcionaban los mecanismos previstos de condicionalidad en el uso de los recursos del Fondo, en el caso de un país que no tuviera que recurrir a éste para financiar sus déficit, sino que podía financiarlos con su propia moneda.

Por otra parte, la importancia creciente de presiones inflacionarias por la vía de los costos hacía más difícil, o más costosa, la aplicación de políticas de ajuste basadas en el control de la demanda interna global.

/Así, el

Así, el sistema de Bretton Woods planteaba dos dificultades en la aplicación de la política de ajuste prevista: los incentivos para tal aplicación operaban sólo para los países con déficit que no pudiesen financiar éste con su propia moneda, y las presiones de costos hacían cada vez más difícil lograr el ajuste mediante la regulación de la demanda interna global. A la asimetría en el proceso de ajuste se agregaba la dificultad en la aplicación de los instrumentos tradicionales de política económica.

Por otra parte, al expresarse la acumulación de reservas principalmente en dólares, se generaba una transferencia de recursos reales desde el resto del mundo hacia el país proveedor de la moneda de reserva, al mismo tiempo que la provisión de ella quedaba librada, al menos parcialmente, a las alternativas de la política económica interna de dicho país.

Las dificultades del sistema se hicieron más evidentes a medida que se producía una mayor dispersión del poderío económico mundial y que se ampliaban y perfeccionaban los mercados financieros internacionales. Al aparecer otras monedas duras en el sistema, y al desarrollarse el mercado de euromonedas, se facilitaron y ampliaron los movimientos internacionales de capitales, difícilmente controlables mediante ajustes de la demanda global. Los controles directos o mecanismos disuasivos ensayados como forma de controlar tales movimientos no fueron suficientes, ya que las formas que el ingreso o salida de capitales podía tomar eran tales que los hacían indetectables, por lo menos con la rapidez suficiente para poder influir oportunamente en ellos.

Por su parte, el riesgo de inconvertibilidad del dólar en oro, junto con la incertidumbre acerca de la capacidad de resistencia de algunas monedas, generaron presiones en el mercado del oro que obligaron a un grupo de países, en la segunda mitad de los años

sesenta, a convenir en no realizar transacciones oficiales en oro sino entre sus bancos centrales, al precio oficial, y dejar de comprar o vender el metal en el mercado libre.^{1/}

Desde la primera mitad de ese decenio, comenzó también a plantearse la preocupación por los movimientos erráticos de la liquidez internacional. La disminución de las reservas internacionales de los Estados Unidos, y la acumulación de dólares en el exterior, llevaron a pensar que este país adoptaría políticas destinadas a equilibrar su balance de pagos, cerrando así la principal fuente de creación de liquidez internacional. El tema se llevó a discusión en el Fondo Monetario Internacional, y este organismo, tomando en cuenta ideas analizadas en la UNCTAD, en los países industriales y en su propio seno, se pronunció por la creación de un nuevo instrumento de liquidez, con paridad fija con el oro, y distribuido a todos los países miembros del Fondo que lo aceptaran, en proporción a sus cuotas. Así nacieron los derechos especiales de giro, cuya introducción en el sistema representó la primera desviación importante de los principios básicos aceptados a fines de la segunda guerra mundial.

Los acontecimientos en la economía mundial, con variaciones dispares en la productividad de las economías de los diversos países, en su relación de precios del intercambio, y en sus tasas de inflación interna, junto con las asimetrías del proceso de ajuste, hicieron que éste fuese incapaz de resolver, mediante el control de la demanda global, desequilibrios de magnitud creciente. Por supuesto, los movimientos de capital multiplicaban las presiones sobre las monedas.

^{1/} El acuerdo fue adoptado en Washington, el 17 de mayo de 1968, por la República Federal de Alemania, Bélgica, los Estados Unidos, Reino Unido, Italia, los Países Bajos y Suiza. Posteriormente adhirió al acuerdo un numeroso grupo de países.

Esta falta de ajuste llevó a una fuerte acumulación de reservas en países como la República Federal de Alemania y Japón,^{2/} y los movimientos de capitales hacían progresivamente insostenible el sistema. El 15 de agosto de 1971 los Estados Unidos, enfrentados al riesgo de que fuesen presentados para conversión en oro cantidades de dólares verdaderamente inmanejables, y con el fin de forzar un nuevo acuerdo sobre tipos de cambio que fuesen sostenibles, suspendieron oficialmente la convertibilidad del dólar en oro, lo que en la práctica significó el término del sistema de paridades y la flotación generalizada de los tipos de cambio.

Hacia fines de ese mismo año, se intentó llegar a un nuevo conjunto de tipos de cambio estables, con márgenes relativamente amplios de fluctuación alrededor de la paridad. En diciembre de ese año, los países convinieron, mediante el llamado Acuerdo Smithsoniano, nuevos tipos de cambio para sus monedas, que implicaban una devaluación del dólar en relación con el conjunto de las demás monedas, en particular el marco alemán y el yen japonés que, entre otros, fueron revaluados. Este acuerdo, sin embargo, duró poco. A mediados de 1972, las presiones en los mercados monetarios internacionales llevaron a su ruptura.

De allí en adelante, dos tendencias principales se manifestaron en el campo monetario internacional: una creciente aceptación de la flotación cambiaria como parte importante del mecanismo de ajuste internacional, y un esfuerzo de un grupo de países europeos por lograr la flotación conjunta de sus monedas.

^{2/} A fines de 1965, las reservas oficiales brutas de la República Federal de Alemania y Japón representaban menos del 14% del total de los países miembros del FMI. A fines de 1970, llegaban a un 20%.

2. La política cambiaria y su efecto en
los países en desarrollo

a) La coexistencia de múltiples sistemas

Un grupo de países europeos 3/ ha decidido la flotación conjunta de sus monedas con márgenes máximos de fluctuación entre ellas de 2.25%. Para financiar la intervención dentro de los márgenes, estos países han establecido mecanismos de préstamos de corto plazo entre sus bancos centrales. De esta manera crean liquidez mediante la acumulación mutua de sus monedas o el derecho a girar contra los créditos abiertos, con lo cual las transferencias de recursos reales implícitas en la acumulación de liquidez en la forma de monedas tienden a cancelarse entre sí.

Los márgenes de fluctuación aceptados en las monedas del grupo y la flotación del conjunto de ellas respecto de las de terceros países aumentan los incentivos para que el sector privado intervenga en los mercados cambiarios. Para ello este sector requiere incrementar sus tenencias de liquidez internacional en la forma de monedas, con lo que se estimula la demanda de éstas.

En la medida que la flotación conjunta contribuya a mejorar el proceso de ajuste se reducirá la demanda de liquidez internacional. El efecto conjunto de estos factores puede significar una reducción de la demanda de derechos especiales de giro en relación con otras formas de acumular liquidez internacional. Al mismo tiempo, el aumento de las tenencias privadas de monedas podría provocar, en determinadas condiciones de tasas de interés en diversos países y de tipos de cambio relativos, fuertes movimientos de capitales o fuertes presiones sobre los tipos de cambio.

Los países industriales que no han adherido a la flotación conjunta, han dejado flotar independientemente sus monedas con algún grado de intervención oficial en los mercados cambiarios. En ellos también se produce un aumento relativo de la demanda de monedas en

3/ República Federal de Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia.

el total de sus reservas y un aumento de la demanda de saldos líquidos en moneda extranjera en poder del sector privado para propósitos de intervención y arbitraje.

b) Efectos en los países en desarrollo

La mayor parte de los países en desarrollo 4/ ha seguido la política de ligar sus monedas a la de algún país industrial, en particular el dólar, la libra o el franco francés.

Dadas las condiciones de sus mercados cambiarios, para la mayor parte de los países menos desarrollados no es apropiado, o posible, dejar que sus monedas floten libremente. El tamaño del mercado para sus monedas es limitado, y operaciones que serían consideradas muy pequeñas desde el punto de vista internacional pueden provocar alteraciones fundamentales en sus tipos de cambio, dando margen en sus mercados cambiarios a prácticas de carácter monopolista que pueden afectar gravemente sus economías. Al mismo tiempo, la falta de mercados monetarios relativamente sofisticados, que incluyan operaciones en divisas a futuro, obliga a importadores y exportadores a buscar cobertura en el exterior, a un costo que puede resultar desmesurado por el riesgo de fluctuaciones cambiarias relativamente grandes. La característica general de monoexportación de estos países se agrega a los riesgos generados por mercados pequeños, ya que leves variaciones en los precios o cantidades exportadas, o en las expectativas acerca de ellos, pueden provocar variaciones cambiarias relativamente fuertes. Además, los efectos favorables de las variaciones cambiarias en la cuenta corriente del balance de pagos tardan tiempo en producirse, particularmente cuando los productos principales de exportación no tienen gran consumo interno, ya que

4/ Las monedas de Afganistán, Malasia, Nigeria y Singapur, entre otras, flotan independientemente. Argelia, Chipre y Malawi, entre otros, ligan sus monedas a un conjunto de los países principales con los cuales comercian, fijando directamente su tipo de cambio. Brasil, Colombia, Chile y Uruguay, si bien fijan sus tipos de cambio respecto del dólar norteamericano, lo ajustan de manera relativamente frecuente.

el efecto en el balance de pagos provendría de variaciones en la producción, que toman tiempo, y no de variaciones relativamente rápidas en el consumo interno de los productos exportables.

Por su parte, aquellos países en desarrollo que tradicionalmente han recibido corrientes importantes de capitales de corto plazo desde algún país industrial, normalmente encuentran que desligar su moneda de la de aquel país puede producir efectos muy violentos en su propia economía, ya que la expectativa de una revaluación relativa, o devaluación relativa, de sus monedas puede provocar movimientos masivos de capital en una dirección u otra, o movimientos violentos de los tipos de cambio.

Finalmente, los exportadores e importadores de muchos países en desarrollo no están habituados a trabajar en un medio dominado por la incertidumbre cambiaria. Algunos de los países de América Latina, por ejemplo, han experimentado una notable estabilidad cambiaria y de precios, aunque algunos de los países más grandes no han tenido la misma experiencia.

Todas estas razones llevan a pensar que en la gran mayoría de los países en desarrollo la flotación cambiaria no constituye, al menos por ahora, una alternativa real.

Naturalmente, este análisis no es aplicable a variaciones cambiarias que persiguen corregir el efecto de ritmos diversos de inflación, ya que tales variaciones tienden a reducir la incertidumbre respecto del tipo de cambio en términos reales. Este tipo de variaciones toma generalmente la forma de ajustes graduales, aperiódicos y relativamente frecuentes, y no la de flotación más o menos libre.

Al ligar su moneda a la de un país industrial, los países en desarrollo quedan atados a la suerte de ésta en su relación con otras monedas en el mundo. Si las fluctuaciones de la moneda principal son equilibradoras para el país emisor, dadas sus propias circunstancias económicas, ellas en general no lo serán para el país en desarrollo, cuyas cuentas externas quedarán así expuestas a fluctuaciones desequilibradoras adicionales. Por esta razón, si bien

/la flotación

la flotación de las monedas puede provocar algún ahorro en las necesidades de liquidez de los países industriales - y la información disponible parece indicar que tal ahorro, si existe, es muy pequeño -, ella provocará un aumento en la demanda de recursos de liquidez por parte de los países en desarrollo, el que, si no es satisfecho mediante la creación y asignación de recursos nuevos de liquidez, podría obligar a estos países a aplicar políticas deflacionarias internas, poniendo en riesgo sus niveles de empleo y de crecimiento.

Las mayores necesidades de liquidez de los países en desarrollo ocasionan transferencias netas de recursos reales hacia los países cuya moneda acumulan, ya que la moneda de aquéllos no es, en general, acumulada por éstos, con lo cual desaparece el efecto de cancelación recíproca que existe en los países industriales al acumular éstos mutuamente sus monedas.

En todo caso, la opinión cada vez más generalizada en los países industriales es que las condiciones presentes de la economía mundial pueden enfrentarse mejor, desde su propio punto de vista, mediante una mayor flexibilidad cambiaria. Al mismo tiempo, los esfuerzos que realizan por establecer mecanismos de provisión de liquidez entre ellos indican que tales países no tendrán, al menos por ahora, mayores incentivos para apoyar la creación de liquidez mediante nuevas asignaciones de derechos especiales de giro.

3. La creación de liquidez internacional y el vínculo

Si bien parece claro que, en las condiciones presentes del sistema monetario, los países industriales tendrán incentivos para crear liquidez internacional mediante arreglos entre ellos, no es posible hacer lo mismo en los países en desarrollo. Estos últimos quedan al margen de los acuerdos sobre liquidez alcanzados entre los países mayores, pese al hecho de que su propia demanda oficial de liquidez internacional se ve incrementada por la flotación de las monedas principales.

De este modo, el incremento de la demanda de liquidez viene a satisfacerse mediante una creciente acumulación de monedas, con las consiguientes transferencias de recursos reales en favor de los países emisores de tales monedas.

/La introducción

La introducción de los derechos especiales de giro en el sistema monetario internacional, permitió alentar esperanzas de que las transferencias de recursos envueltas en la acumulación de liquidez internacional no continuarían produciéndose, y aún de que se revertirían, al mismo tiempo que el proceso de creación de liquidez se haría más racional. Dichas esperanzas se vieron fortalecidas con el acuerdo adoptado por los ministros del Comité de los 20 en el Fondo Monetario Internacional, de hacer de los derechos especiales de giro el centro del sistema monetario, reduciendo gradualmente el papel desempeñado por el oro y las monedas nacionales.^{5/}

Al mismo tiempo, el establecimiento de los derechos especiales de giro permitió replantear antiguas ideas de vincular la creación de liquidez internacional con la ayuda para el desarrollo. En este aspecto, la UNCTAD desempeñó un papel destacado,^{6/} tanto a través de los representantes de gobiernos de países en desarrollo, como del personal de su secretaría. Los primeros, reunidos en el llamado Grupo de los 77, crearon un comité especial para preocuparse de los asuntos monetarios y financieros internacionales. Este Comité, denominado Grupo de los 24, logró finalmente aunar las posiciones de los países en desarrollo alrededor de una forma de vincular la creación de derechos especiales de giro con la ayuda para el desarrollo: el vínculo directo. Este consistiría en la asignación directa a los países en desarrollo de una proporción de los derechos especiales de giro mayor que aquella que les correspondería de acuerdo con sus cuotas en el FMI, recibiendo el resto de los países una proporción consiguientemente menor.

5/ Véase: Comité de los 20, "Bosquejo de la reforma", en I.M.F. Survey del 24 de junio de 1974.

6/ UNCTAD, International Monetary Issues and Developing Countries, 1965

Los argumentos técnicos esgrimidos por algunos países desarrollados en contra del vínculo han encontrado respuesta en diversos documentos, tanto de organismos internacionales como de economistas, académicos y representantes de gobiernos.^{7/} La discusión, sin embargo, continúa aún en el plano político.

Para los países en desarrollo, las ventajas del vínculo son obvias. Una asignación de derechos especiales de giro que, dentro del total de la demanda mundial, supere su propia demanda, les da la posibilidad de utilizarlos para adquirir productos de los países industriales. De este modo, se logra transferir recursos reales a los países en desarrollo, fortaleciendo a la vez el balance de pagos corriente de los países industriales. Un mecanismo de esta naturaleza, que no parecía agrandar demasiado a estos últimos hasta hace muy poco, aparece ahora como una posibilidad de contribuir a resolver los problemas generados por el aumento del precio del petróleo, los que se discutirán más adelante.

Los países en desarrollo reciben en la actualidad alrededor de un 25% de los derechos especiales de giro asignados, cifra similar a su participación en el total de exportaciones de los países miembros del FMI a mediados de 1974 y similar también a la proporción de las cuotas totales que le corresponden en el Fondo. De aumentarse apreciablemente la proporción de derechos especiales de giro que reciben, se crearía, como se anota más arriba, un mecanismo de "triangulación" que permitiría redistribuir la liquidez internacional de acuerdo con la demanda de los países, mediante corrientes comerciales que facilitarían tanto el equilibrio del balance corriente de los países mayores como la expansión del comercio mundial y la aceleración del desarrollo.

^{7/} Véase por ejemplo John Williamson, "Surveys in Applied Economics: International Liquidity", Economic Journal, septiembre de 1973. También Adolfo C. Diz, "The Link, Inflation and all that ..." documento presentado al Comité de los 20, Washington, D.C., 1973.

Conviene señalar, sin embargo, que el vínculo tiene sentido en un sistema en el que sea posible controlar razonablemente la expansión del total de la liquidez internacional. Es decir, la reforma del sistema monetario, incluyendo tal regulación, a la vez que fortalece la creación internacional de liquidez, crea las condiciones más adecuadas para la operación del vínculo.

Si sólo la mitad del crecimiento de la liquidez internacional oficial entre 1972 y 1973 se hubiese satisfecho mediante la creación de derechos especiales de giro, ello habría significado 4 600 millones de dólares, a lo menos.^{8/} Si esta cifra se hubiese asignado totalmente a los países en desarrollo, la corriente total de recursos financieros de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) a los países en desarrollo habría llegado al 0.88% de su producto nacional brut

C. LA COYUNTURA ECONOMICA INTERNACIONAL

1. Las condiciones económicas mundiales

La economía mundial se ha caracterizado en los meses recientes por tasas de inflación que figuran entre las más altas desde la segunda guerra mundial y por la reducción más radical de las tasas de crecimiento del producto bruto real desde los años cuarenta.

Las tasas de inflación de los países industriales con economía de mercado, medidas en términos del deflactor implícito del producto nacional bruto, comenzaron a elevarse ya a fines de 1969, después del período de crecimiento acelerado de dichas economías en 1968. Las tasas de inflación, que se habían mantenido no lejos del 3% en los años previos, se elevaron a casi a 5% y 6% en 1969 y 1970. Si bien estas tasas se redujeron levemente en los dos años siguientes, el mínimo de 4.9% alcanzado en 1972 fue muy superior a la cifra registrada en el promedio de los 10 años anteriores. Una política monetaria y fiscal relativamente expansiva en dicho año significó una acumulación

^{8/} El oro se ha valorado a su precio oficial.

de presiones inflacionarias en 1973, que llevó la tasa de crecimiento del deflactor del producto nacional de los países industriales a alrededor del 7%. Todas las proyecciones coincidieron en señalar que en 1974 la tasa de inflación en dichos países industriales superaría al 10%. También todas las proyecciones coinciden en indicar que la tasa de crecimiento de esos países sería cercana a cero, o aún negativa en 1974, después de haber llegado a cerca de 8% en la primera mitad de 1973. Las estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señalan, para los países miembros, una caída del producto en la primera mitad de 1974 de alrededor de 1.3% ^{9/}, en relación con el semestre anterior.

Un conjunto de factores ha influido en esta situación. En primer lugar, parece haber una creciente resistencia de los precios a la baja ante disminuciones del ritmo de crecimiento de las economías, lo que no se observa cuando se trata de presiones para aumentar los precios en épocas de expansión económica. Así durante el período de crecimiento económico relativamente más lento en 1970-1971, las tasas de inflación se mantuvieron bastante altas, mientras que durante el período de expansión 1972-1973 alcanzaron niveles desusados. Esto parece sugerir que tanto las presiones de los costos como las expectativas inflacionarias tienden a desempeñar un papel cada vez más destacado en la explicación del fenómeno en las economías industriales. En parte, dichas presiones fueron impulsadas por factores probablemente accidentales, como el aumento de los precios de los alimentos a partir de 1972 debido a la coincidencia de condiciones climáticas desfavorables en la mayor parte de los grandes centros productores y consumidores, unido a dificultades de abastecimiento de abonos y pesticidas. Estos precios, que por un largo período habían mostrado una tendencia a la baja, al menos en términos relativos, habían contribuido a aliviar presiones inflacionarias en diversos países. También el hecho de que la posición cíclica de las economías de los países industriales más importantes tendiera a coincidir hacía que las presiones inflacionarias se reforzasen mutuamente. Por su parte, el desorden monetario internacional y las incertidumbres acerca del valor

9/ OCDE, Economic Outlook, diciembre de 1974, p. 13.

externo e interno de las monedas de los países industriales llevaron a acelerar el crecimiento de la demanda de materias primas, al hacer conveniente el aumento de las existencias de tales productos; al mismo tiempo, la flotación de monedas importantes introdujo un nuevo sesgo inflacionario en la economía mundial, ya que el efecto inflacionista de las devaluaciones debido a la resistencia a la baja, no era compensado con efectos contrarios de las revaluaciones. Hacia fines de 1973, el brusco aumento de los precios del petróleo agregó un ingrediente de importancia decisiva al cuadro general.

Naturalmente, las fuertes presiones inflacionarias existentes llevaron a la mayor parte de los países industriales, ya a mediados de 1973, a cambiar sus políticas en una dirección más restrictiva, y las tasas de interés se elevaron rápidamente. Estas políticas, y posteriormente los fuertes cambios en la composición de la demanda global contribuyeron a provocar en las tasas de crecimiento un vuelco sin precedentes en los últimos 30 años.

Sin embargo, aún con las políticas restrictivas y con la economía mundial prácticamente estancada, el ritmo de crecimiento de los precios continúa en los países industriales, y las previsiones que se conocen para 1975 no son alentadoras. Con dichas presiones, y con la incertidumbre respecto de las monedas, el precio del oro en el mercado se ha elevado a niveles que no guardan relación alguna con el precio oficial que, después de dos devaluaciones del dólar, se estableció en 42.2222 dólares por onza troy.^{10/}

2. Los cambios en las corrientes financieras y en las estructuras de los balances de pagos

Las estimaciones realizadas por organismos internacionales señalan cambios de gran magnitud en los balances de pagos corrientes de distintos países y grupos de países. Dichas estimaciones coinciden en señalar que los países exportadores de petróleo registrarán un

^{10/} En su reunión del 15 y 16 de enero de 1975, el Comité Interino del FMI, a nivel ministerial, convino en la eliminación del precio oficial del oro.

superávit en cuenta corriente de por lo menos 60 000 millones de dólares en 1974 - algunas estimaciones llevan esta cifra hasta más de 70 000 millones de dólares - mientras que para el conjunto de los países industriales con economía de mercado se espera un déficit del balance de pagos en cuenta corriente, incluyendo transferencias oficiales, de 30 000 a 35 000 millones de dólares. Para los países en desarrollo no exportadores de petróleo el déficit en cuenta corriente se estima en más de 20 000 millones de dólares. Estos cambios en los balances de pagos de los países no sólo son importantes por su magnitud, sino además porque cambian la estructura tradicional de los balances de pagos de los países industriales. En el pasado, dichos países registraron normalmente un superávit en su cuenta corriente, con el que financiaban inversiones y ayuda externa que iban al resto del mundo.

Naturalmente, no puede esperarse que el resultado previsto en la cuenta corriente del balance de pagos de los países exportadores de petróleo se refleje en un resultado similar de su balance global, ya que ellos buscarán usos remunerativos de sus reservas invirtiéndolos en aquellos mercados externos que les den mayores garantías de rentabilidad segura. Sin embargo, el cambio tan rápido en la estructura de los balances de pagos y la necesidad de colocar los recursos acumulados en los mercados externos generan problemas difíciles de manejar.

El primero de estos problemas reside en que para cada uno de los países industriales considerado individualmente, el hecho de que el resultado del balance de pagos dependa en gran medida de movimientos de capitales que no están bajo su control genera un problema de volatilidad en dicho resultado global. Mientras para un país de economía diversificada el superávit en la cuenta corriente es un resultado normal relativamente estable y seguro, dicho país está en condición de administrar su situación de balance de pagos global mediante el manejo de sus inversiones o ayuda externa. En cambio,

/cuando lo

cuando lo permanente es un déficit de la cuenta corriente, el país no está en condiciones de manejar de la misma manera los movimientos de capitales, de modo que su situación económica internacional se hace más insegura.

La inseguridad externa genera una triple respuesta. Por una parte, existirá la tentación de aplicar políticas internas restrictivas, incluyendo tal vez restricciones al comercio, para tratar de minimizar el déficit en la cuenta corriente; por otra, el país sentirá la necesidad de aumentar sus reservas internacionales, contribuyendo así a alentar la aplicación de políticas más bien restrictivas, si es que tales reservas no son creadas por acuerdo internacional; y, finalmente, es probable que exista la tendencia a apoyarse más fuertemente en las fluctuaciones cambiarias, las que, sin embargo, tal vez necesitarían ser relativamente marcadas para afrontar con éxito movimientos de capitales de la envergadura de los que podrían generarse. Para dar una idea de la magnitud de este último elemento, cabe señalar que el mercado de euromonedas se estima en unos 200 000 millones de dólares,^{11/} mientras que el superávit en cuenta corriente de los países exportadores de petróleo alcanzaría en un año a casi un tercio de esa cifra.

El segundo problema que se genera con el cambio en las corrientes financieras es el de la diferencia en la composición por plazos de la demanda y oferta de fondos a ciertos tipos de interés. En particular, los países receptores de las corrientes de capital, por la misma razón señalada en el punto anterior, tienden a preferir plazos relativamente más largos, mientras que aquellos proveedores de los recursos han preferido, al menos hasta ahora, colocarlos a plazos relativamente breves. De aquí se genera una presión hacia abajo sobre los tipos de interés pasivos a corto plazo, mientras que se genera al mismo tiempo una presión hacia arriba de los tipos de interés en plazos relativamente mayores. Estas presiones se

^{11/} Excluyendo depósitos interbancarios. Véase, por ejemplo, Department of the Treasury News, Washington, D.C., 16 de octubre de 1974, p. 31.

superponen a aquellas provenientes de otros factores, como las políticas internas de los países, las presiones inflacionarias y otras. En todo caso, el riesgo para la institución financiera intermediaria aumenta en la medida en que coloca a mediano o largo plazo fondos que recibe a corto plazo. Este riesgo viene a agregarse a aquel que generan las fluctuaciones cambiarias y agrega inseguridad a todo el sistema financiero privado. Dadas las magnitudes envueltas en las corrientes financieras, el problema viene a ser suficientemente serio como para requerir atención internacional.^{12/}

Lo que es válido para cada país industrial considerado individualmente no lo es, sin embargo, para el conjunto de ellos. En efecto, es poco probable que las transferencias de recursos financieros desde los países exportadores de petróleo hacia el resto de los países en desarrollo se acerque siquiera a la cifra de 12 000 millones de dólares a que puede alcanzar el déficit adicional en cuenta corriente de éstos en 1974.^{13/} Por supuesto, esto significa que los países industriales en su conjunto recibirán, por diversas vías, sumas probablemente superiores a su déficit en cuenta corriente. De esta manera, el balance de pagos global para los países industriales en su conjunto podría aún serles favorable. Esta circunstancia apunta claramente a la conveniencia de establecer mecanismos internacionales que acerquen la situación de cada país a aquella del conjunto, y que a la vez contribuyan a recircular fondos hacia los países en desarrollo.

^{12/} Un primer paso en la dirección correcta ha sido el acuerdo de los mayores países industriales de apoyar a los bancos privados que sufran dificultades debido a las incertidumbres del mercado.

^{13/} Si bien los compromisos de ayuda financiera a países en desarrollo contraídos por los países exportadores de petróleo, tanto a través de instituciones multilaterales como de organismos nacionales e internacionales, suman más de 20 000 millones de dólares, esos recursos sólo se girarán en un período relativamente largo. Además, es probable que, al menos en parte, estos recursos substituyan ayuda proveniente de otras fuentes.

De aquí surge el tercer problema. Para los países en desarrollo que, en general, no ofrecen las mismas condiciones de seguridad que aquellos económicamente más avanzados, el problema es diferente. Para estos países, que a menudo confrontan una situación de deuda externa relativamente difícil, el incremento de su déficit en cuenta corriente no puede ser financiado por mucho tiempo con préstamos a plazo relativamente corto o con tipos de interés comerciales. Por lo demás, para orientar fondos en su dirección no bastan los mecanismos de mercado, sino que además se requiere un esfuerzo internacional consciente. En todo caso, el aumento de los tipos de interés a más largo plazo que puede surgir como resultado del problema de intermediación les afectará de manera especialmente desfavorable.

En este aspecto, cabe tener en cuenta que unos pocos países en desarrollo no exportadores de petróleo y, en particular algunos latinoamericanos, por su tamaño económico, el desarrollo de sus sistemas financieros o el dinamismo de sus economías, así como por su estabilidad política, han tenido acceso relativamente fácil a los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, crecientes dificultades en su balance de pagos corriente, y un consiguiente aumento importante de su endeudamiento externo, puede poner en riesgo tal acceso.^{14/} Algunos de estos países, que desempeñan un papel importante como intermediarios financieros, pueden tal vez resultar beneficiados al aumentar la demanda de tal intermediación, en la medida en que logren superar el riesgo cada vez mayor de sus operaciones.

Un cuarto problema reside en las necesidades de liquidez internacional, que se generan tanto por una posible mayor concentración de las tenencias de reservas internacionales, como por

^{14/} El concepto de solvencia (credit worthiness) en uso se basa, entre otras cosas, en el monto de obligaciones de pago de deuda en el futuro. Este concepto, utilizado también por algunas instituciones internacionales, puede crear dificultades aun en el acceso a ellas.

la mayor volatilidad de la situación global de balance de pagos de cada uno de los países receptores de capitales que provienen de los exportadores de petróleo. La mayor vulnerabilidad del sector externo genera necesariamente una mayor demanda de liquidez internacional, tanto en el plano oficial como en el privado, mientras que la mayor concentración de tales reservas las hace, en un sentido real, menos líquidas para el conjunto de los países. Si estas mayores necesidades de liquidez se resuelven mediante acuerdos multilaterales parciales, esto llevará a acentuar el papel de las monedas en el sistema monetario internacional y a debilitar el de los derechos especiales de giro, manteniendo las deficiencias del sistema de Bretton Woods en materia de creación de liquidez. Al mismo tiempo, los efectos negativos de tales deficiencias podrían aumentarse ya que, como se ha visto, la flotación cambiaria generalizada tiende a crear aún mayores necesidades de liquidez en los países en desarrollo. Estos verán que a la mayor volatilidad de sus balances de pagos, generada por la ampliación de su déficit en cuenta corriente, se agrega el efecto desequilibrador en sus economías de la flotación de las monedas de los países industriales. Contrariamente a lo que sucede con los países industriales, lo que es válido para los países en desarrollo no exportadores de petróleo considerados individualmente, lo es también para su conjunto.

En este ambiente general de dificultades financieras internacionales y de contracción económica con inflación, es muy difícil esperar siquiera que se mantengan las corrientes de ayuda externa oficial de los países desarrollados a aquellos en desarrollo, las que ya se habían venido reduciendo en los años anteriores hasta alcanzar a no más de un 0.30% del producto nacional bruto de los países industriales en 1973.

D. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE AMERICA LATINA

1. Las corrientes financieras de los países industrializados hacia el conjunto de países en desarrollo

Las corrientes financieras netas de los países industrializados hacia los países en desarrollo durante los años sesenta ascendieron en promedio a 11 000 millones de dólares anuales. En los primeros años del decenio de 1970 el crecimiento de estos flujos en términos corrientes se aceleró, pasando de 15 000 millones de dólares en 1970 a 23 000 millones en 1973. Sin embargo, en proporción al producto nacional bruto de los países desarrollados, los recursos netos totales alcanzaron al 0.74% en 1973, proporción igual a la del año precedente y menor a las magnitudes medias alcanzadas en el decenio anterior. Este hecho pone de manifiesto la poca posibilidad de lograr el cumplimiento hacia 1975 de la recomendación de la EID - que fue ratificada por la resolución 3202 (S-VI) de las Naciones Unidas - de que los países desarrollados dedicaran el 1% del producto nacional bruto a transferencias netas de recursos financieros a los países en desarrollo. (Véase el cuadro 1.)

Los componentes de las corrientes financieras que provienen de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) y se destinan a los países en desarrollo han variado su estructura con relación al decenio de 1960. Las corrientes privadas han adquirido mayor importancia, en tanto que las corrientes oficiales han disminuido. Si se agrupan las corrientes según las condiciones en las que se otorgan, las concesionales, específicamente la asistencia oficial al desarrollo, alcanzaron a 9 400 millones de dólares en 1973, en tanto que aquellas en condiciones normales de mercado, que provienen casi totalmente de fuentes privadas, fueron de 14 500 millones de dólares. Así, de una estructura de hace 10 años atrás, en virtud de la cual los países desarrollados otorgaban recursos concesionales a los países en desarrollo por un monto equivalente al 60% del total de sus recursos transferidos, a mediados del primer quinquenio de los años setenta

Cuadro 1

PAISES MIEMBROS DEL COMITE DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO: CORRIENTES FINANCIERAS NETAS TRANSFERIDAS A LOS PAISES EN DESARROLLO

(Desembolsos netos)

	Promedio anual 1961-1965	Promedio anual 1966-1970	1971 a/	1972 a/	1973 a/
1. Miles de millones de dólares b/					
Total de las corrientes financieras netas	9.2	12.8	17.2	18.8	22.8
Asistencia oficial al desarrollo	5.6	6.4	7.8	8.7	9.4
Desembolsos privados	2.7	5.7	8.2	8.6	10.9
2. Porcentaje del producto nacional bruto					
Total de las corrientes financieras netas	0.81	0.74	0.77	0.74	0.74
Asistencia oficial al desarrollo	0.50	0.38	0.35	0.34	0.30
Desembolsos privados	0.28	0.33	0.37	0.34	0.35

Fuente: OCDE, Press Release, París, 5 de julio de 1974, cuadros 2 y 3.

a/ Excluidas las donaciones efectuadas por organismos del sector privado de la misma forma que en el período 1961-1970.

b/ Es importante hacer notar que las cifras citadas están expresadas en dólares y tipos de cambio corrientes, lo cual incluye las distorsiones provocadas por la inflación y los ajustes de los tipos de cambio. Es así como en la asistencia oficial al desarrollo, el aumento de 3 % presentado en el cuadro 1 entre 1972 y 1973, significa para los países industrializados en moneda nacional una disminución cercana al 6 %, ya que el ajuste medio de los tipos de cambio en ese período fue de 8 % y la tasa de inflación aproximadamente de 7 % para el conjunto de los países miembros del CAD. Del mismo modo, el aumento de 21 % para las corrientes totales se reduce a un crecimiento de 6 %, lo que daría las siguientes cifras para los dos años:

	1972	1973
Total de las corrientes financieras netas	18.8	19.9
Asistencia oficial al desarrollo	8.7	8.2
Desembolsos privados	8.6	9.6

/el porcentaje

el porcentaje bajó a 41%. El hecho de que la asistencia oficial de desarrollo (AOD) sea reemplazada por corrientes que reflejan el costo real cada vez mayor del capital al ser otorgadas en las condiciones normales de mercado, encarece el financiamiento externo de los países en desarrollo y los afecta, especialmente por los compromisos de endeudamiento que ello supone.

Este hecho se ha reflejado en las condiciones medias de los préstamos a América Latina ya comprometidos, cuyo elemento de donación se redujo en un 44% entre 1966 y 1972.

2. La asistencia oficial al desarrollo

El cumplimiento de las metas establecidas por la EID y ratificadas por la resolución 3202 (S-VI) con respecto al volumen de la asistencia oficial al desarrollo ha sido altamente insatisfactorio. En el decenio de 1960 el coeficiente medio de la asistencia oficial al desarrollo con relación al producto nacional bruto de los países desarrollados fue de 0.44%, en tanto que en 1973 llegó a 0.30%.

Las condiciones en que se ha otorgado dicha asistencia han seguido mejorando; su factor concesional alcanzó a 86.7% en 1973, el más alto registrado desde 1969. Las metas establecidas por la EID en este aspecto se han cumplido, ya que los indicadores medios para 1973 de períodos de amortización, de gracia, tipos de interés y porcentaje de donaciones comprendidos en el total de la AOD se ajustan aproximadamente a las establecidas como mínimo necesario.

En 1972 el CAD aprobó una nueva recomendación sobre las condiciones y modalidades de esa asistencia en reemplazo de las de 1965 y 1969. La nueva recomendación se aplica a los compromisos contraídos a partir de 1973 y simplifica la medición del comportamiento, al establecer una meta mínima de elemento concesional de 25% para que una transacción sea considerada AOD y fijando como objetivo mínimo para cumplir que los compromisos de AOD de los países miembros contengan en promedio un elemento concesional de 84%.

/La importancia

La importancia del mínimo establecido reside en que es la primera aceptación de un principio de límite, y que éste puede elevarse en el futuro y ser la base para revisar las condiciones de favor de la AOD.

En cuanto a la meta simplificada del 84%, podría afectar adversamente a América Latina, ya que Estados Unidos y la República Federal de Alemania, principales fuentes de la AOD que se otorgan a la región, alcanzaron porcentajes superiores en 1973, lo que les dará margen para endurecer sus condiciones.

Además de los dos puntos antes mencionados, la nueva recomendación del CAD amplió las medidas recomendadas por la resolución 3202 (S-VI) en lo que se refiere a las condiciones especiales en que se debe otorgar la asistencia oficial al desarrollo a los países en desarrollo menos adelantados, medida que en América Latina afectaría sólo a Haití, y posiblemente en forma temporal a Honduras.

Los países desarrollados han modificado la forma de canalizar su AOD hacia los países en desarrollo, de acuerdo con la recomendación de la EID de procurar aumentar los recursos canalizados a través de los organismos multilaterales. En 1973 los recursos aportados por los países miembros del CAD a organismos multilaterales alcanzaron a 24% del total de la AOD aportada, frente a un promedio de 13.5% entre 1967 y 1970. Sin embargo, en lo que se refiere a la necesidad de crear técnicas que permitan una máxima eficiencia en las funciones de las agencias multilaterales también recomendada por la EID y la resolución 3202 (S-VI) no ha habido una respuesta adecuada. El otorgamiento de préstamos por programas y no por proyectos constituiría una ventaja para los países en desarrollo; sin embargo, éstos han sido muy moderados, y de un monto ínfimo para América Latina.

La AOD bilateral o directa a los países beneficiados ha tenido cambios en su distribución geográfica: mientras todas las demás regiones vieron aumentar los montos recibidos, entre los años 1969 y 1972 América Latina registró una disminución de 25% (de 564 a 423 millones de dólares). Los países que aportan la mayor parte de la AOD bilateral /recibida por

recibida por América Latina son los Estados Unidos, que en 1969-1971 proporcionó en promedio el 83% del total recibido, y la República Federal de Alemania con el 14%. Esta fuerte concentración refleja el alto grado de verticalidad de la asistencia financiera, que es especialmente significativo si se considera la abierta tendencia decreciente en los aportes de los Estados Unidos.

Las corrientes netas de recursos transferidas por las agencias multilaterales a los países en desarrollo provienen principalmente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y sus filiales y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Las corrientes netas transferidas a América Latina por el BIRF, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI) en conjunto, alcanzaron en 1973 a 446 millones de dólares, en comparación con 400 millones el año anterior y no más de 200 millones como promedio en el decenio de 1960.

Los desembolsos netos del BID han aumentado considerablemente, llegando en 1973 a aproximadamente 443 millones de dólares, casi el doble de lo desembolsado en 1968.

3. Mercados financieros privados internacionales

El cuadro general de los mercados financieros internacionales está claramente dominado por elementos que generan incertidumbre, tales como la flotación de las monedas y los cambios en las corrientes financieras generados por el aumento del precio del petróleo, elementos que inhiben también su crecimiento. El mercado de euromonedas ha comenzado a encontrar dificultades en su expansión,^{15/} provenientes de las características de sus depósitos adicionales y de sus posibles prestatarios. Los depósitos se están realizando en general a plazos relativamente cortos, manteniendo el depositante un alto grado de flexibilidad para cambiar de una moneda a otra, o de un banco a otro, de ser necesario.

^{15/} Véase, por ejemplo, Morgan Guaranty Trust Co. of New York, World Financial Markets, 22 de octubre de 1974, p.14.

Al mismo tiempo, los nuevos depositantes son pocos en número y sus depósitos relativamente elevados. Por su parte, los solicitantes a menudo enfrentan dificultades en sus balances de pagos, con lo que su solvencia se pone en duda, al mismo tiempo que la magnitud de lo solicitado es tal, que la insolvencia de unos pocos de ellos pondría en serios riesgos al sistema.

Por su parte, la colocación internacional de valores a más largo plazo ha experimentado reducciones. Mientras que entre enero y octubre de 1973 se colocaron nuevas emisiones de eurobonos 16/ por valor de 3 700 millones de dólares, en el mismo período de 1974 la cifra se redujo a 1 500 millones. También cayó bruscamente la colocación de nuevas emisiones de bonos extranjeros 17/ fuera de los Estados Unidos entre las mismas fechas de 2 100 a 700 millones de dólares. Estos descensos fueron sólo parcialmente compensados por el aumento de la colocación de nuevas emisiones extranjeras en el mercado de los Estados Unidos, las que se incrementaron desde 700 a 2 200 millones de dólares. El total de nuevas emisiones de bonos internacionales bajó de 6 500 millones de dólares en los primeros diez meses de 1973 a 4 400 millones en igual período de 1974. 18/

Las cifras señaladas indican que las limitaciones que se observan en los mercados de euromonedas están parcialmente compensadas con una creciente importancia del mercado de los Estados Unidos. Este último país aparece recuperando la importancia relativa que tuvo como intermediario financiero internacional en el pasado. Sin embargo, de acuerdo con las indicaciones disponibles, el aumento de las colocaciones de bonos internacionales en el mercado de los Estados Unidos no logra producir un incremento en el total colocado.

16/ Bonos vendidos principalmente en países distintos del emisor de la moneda en la cual se expresan, con respaldo de grupos financieros internacionales.

17/ Bonos colocados fuera del país del prestatario, pero expresados en la moneda del país en que se colocan.

18/ Morgan Guaranty Trust Co., World Financial Markets, op.cit., p.17.

Las razones que explican esta situación incluyen, además de aquellas mencionadas más arriba, el debilitamiento general de las economías y el aumento de los tipos de interés ocasionados por la política antinflacionaria. Si bien la segunda de estas razones adicionales puede llegar a ser menos valedera en los próximos meses, sólo lo hará debido a que las tendencias contractivas mundiales podrían forzar una mayor soltura monetaria. En todo caso, como se ha señalado, es probable que se produzca una tendencia al aumento de la diferencia entre tipos de interés de corto y largo plazo, con lo cual se perjudicaría relativamente a los deudores que requieren financiamiento de más largo plazo, entre ellos los países en desarrollo.

4. América Latina y el financiamiento internacional

La reducción de las corrientes de ayuda oficial y la compresión de los mercados financieros internacionales crean una difícil situación a los países en desarrollo en general, y particularmente a los latinoamericanos no exportadores de petróleo. Las necesidades financieras de estos últimos se han ampliado recientemente, como consecuencia de un mayor déficit en la cuenta corriente de sus balances de pagos, el que se ha elevado desde unos 3 900 millones de dólares en 1973 a casi 15 000 millones de dólares en 1974. Conviene agregar que el déficit se ha aminorado por los mejores precios externos de las materias primas que exportan los países del hemisferio, situación que muestra ahora claros síntomas de desmejoramiento para una amplia gama de productos, particularmente los metales. En el capítulo pertinente de este documento se puede apreciar la magnitud del problema de déficit potencial en el balance comercial y de pagos en cuenta corriente que enfrentarán los países latinoamericanos no exportadores de petróleo para lograr crecer a las tasas postuladas por la Estrategia Internacional de Desarrollo. Por otro lado, las proyecciones hechas recientemente por

/la Organización

la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre las necesidades de financiamiento externo de los mismos países confirman la gravedad del problema.^{19/}

El acceso de los diferentes países de América Latina a las fuentes de financiamiento internacional es muy diverso. Algunos de ellos como el Brasil, han desarrollado una estructura financiera y contactos internacionales que, junto con la dinámica de su economía y la estabilidad de sus políticas, les aseguran una mayor facilidad para obtener recursos financieros a menos costo en casi toda la gama de plazos. Otros, en cambio, deben recurrir principalmente a fuentes oficiales, gubernamentales o multilaterales. Como se observa en el cuadro 2, los fondos netos extranjeros que afluyen a los países latinoamericanos están constituidos de forma creciente por préstamos, en tanto que las inversiones directas no se expanden a la misma velocidad. A su vez, la altísima concentración de las inversiones directas en el Brasil y México acentúan aún más las dificultades que deberán enfrentar los países latinoamericanos.

El cambio en las circunstancias económicas mundiales pondrá a prueba la capacidad de endeudamiento de los países de América Latina no exportadores de petróleo. Diversos factores limitan dicha capacidad.

En primer lugar, para algunos países del hemisferio la deuda ya contraída significa un gasto anual de divisas relativamente importante. Para el conjunto de los países no exportadores de petróleo del hemisferio, el gasto anual por servicios de deuda pública externa representaba 15.7% del valor de las exportaciones totales de bienes y servicios a fines de 1972. Esta cifra era fuertemente excedida por Uruguay, con 34.0% y México y Argentina con 22.2% ambos. (Véanse los cuadros 3 y 4.)

^{19/} Las estimaciones publicadas en el documento de la OEA titulado Financiamiento externo de América Latina: perspectivas y políticas futuras (OEA/Ser.H/XIV, 21 de noviembre de 1974, p.43) dan un orden de magnitud de las necesidades de financiamiento de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, en situación de desmejoramiento de los precios de materias primas, que fluctuarían alrededor de 8 000 millones de dólares para 1974, 12 000 millones en 1975 y 37 000 millones para los años 1976 y 1977.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: AFLUENCIA NETA DE FONDOS EXTRANJEROS

(Millones de dólares)

	1961-70	1966-70	1971	1972	1973
<u>Total fondos extranjeros</u>	<u>2 258</u>	<u>2 951</u>	<u>5 258</u>	<u>8 338</u>	<u>10 075</u>
Brasil	442	607	2 179	3 945	3 854
México	508	631	810	1 211	2 154
Panamá	81	119	281	676	1 417
Resto de América Latina	1 227	1 594	1 988	2 506	2 690
<u>Inversión directa</u>	<u>626</u>	<u>845</u>	<u>1 304</u>	<u>1 317</u>	<u>1 959</u>
Brasil	143	165	225	415	1 087
México	190	232	307	301	375
Panamá	15	16	16	13	20
Resto de América Latina	278	432	756	588	489
<u>Préstamos</u>	<u>1 493</u>	<u>1 970</u>	<u>3 845</u>	<u>6 907</u>	<u>7 955</u>
Brasil	274	421	1 952	3 526	2 742
México	317	396	496	900	1 755
Panamá	58	96	258	654	1 399
Resto de América Latina	844	1 057	1 139	1 827	2 061
<u>Donaciones</u>	<u>139</u>	<u>136</u>	<u>108</u>	<u>115</u>	<u>162</u>
Brasil	25	21	2	4	5
México	1	3	7	10	8
Panamá	8	7	7	9	8
Resto de América Latina	105	105	92	92	141

Fuente: FMI, Balance of Payments Yearbook.

/Cuadro 3

Cuadro 3

COMPOSICION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA a/ AL 31 DE DICIEMBRE DE 1972
(Millones de dólares)

País	Emisiones de bonos			Créditos privados					Oficial			Total deuda	
	Públicas	Privadas	Total	Proveedores	Bancos	Otras		Total privado	Multilateral	Bilateral			
						tuciones financieras	Nacionalización						
Argentina	497	272	769	892	666	24	43	1 625	2 394	741	441	1 182	3 576
Brasil	74	11	85	1 573	1 454	114	278	3 419	3 504	1 867	2 302	4 169	7 673
México	436	67	503	349	1 497	462	10	2 318	2 821	1 542	491	2 033	4 854
Venezuela	54	25	79	286	630	16	-	932	1 011	458	124	582	1 593
Resto de América Latina	191	106	297	1 697	1 768	361	333	4 159	4 456	2 605	4 872	7 477	11 933
Total	1 252	481	1 733	4 797	6 015	977	664	12 453	14 186	7 213	8 230	15 443	29 629

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Deuda pública externa de los países de América Latina. Síntesis estadística, Washington D.C., noviembre de 1974.

a/ Deuda con vencimiento original de un año y más, pagadera en moneda extranjera.

Cuadro 4
RELACION ENTRE EL SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA a/ Y EL VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES b/ Y SERVICIOS

	(Porcentajes)												
País	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Argentina	20.0	21.1	21.2	18.2	24.4	20.4	25.4	25.7	27.7	23.6	20.8	20.3	22.2
Bahamas c/	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Barbados	...	...	...	...	...	...	1.4	1.3	1.2	1.2	1.1	0.9	0.7
Bolivia	27.6	23.5	7.0	...	...	...	4.8	5.9	6.4	6.7	10.8	11.8	18.2
Brazil	38.6	29.2	33.1	30.0	26.4	28.7	30.4	15.5	15.1	16.0	14.3	13.1	12.5
Colombia	13.9	12.8	13.1	15.1	12.8	14.4	16.4	14.0	13.1	11.6	11.7	14.1	12.6
Costa Rica	4.8	4.9	8.0	8.7	7.4	10.2	12.2	12.1	12.0	10.5	10.0	9.8	9.8
Chile	14.2	22.6	22.2	17.7	17.9	12.0	10.5	12.7	19.8	15.7	17.7	20.6	12.1
Ecuador	7.1	8.5	9.4	6.5	6.7	6.1	6.4	6.4	8.8	10.1	8.9	12.2	10.7
El Salvador	2.6	2.2	2.6	2.4	4.1	3.7	3.8	2.6	2.5	2.6	3.4	5.9	3.2
Guatemala	1.5	3.1	11.0	4.4	6.5	5.2	5.7	7.3	7.8	7.8	7.6	8.2	10.5
Guyana c/	...	...	3.6	3.5	4.4	4.1	5.5	5.0	6.0	3.4	4.0	3.0	...
Haití	3.7	6.7	3.7	5.7	2.2	2.2	-	2.4	-	-	5.7	4.7	3.2
Honduras	2.7	3.8	2.3	3.3	2.9	2.1	1.9	1.7	1.5	2.1	3.0	3.2	3.4
Jamaica	...	...	...	1.9	1.8	1.9	1.3	2.0	3.0	2.9	3.0	3.9	9.1
México	15.5	14.3	15.4	16.2	23.9	24.6	20.7	21.4	25.0	20.7	23.6	22.8	22.2
Nicaragua	3.8	5.9	3.8	4.7	4.0	4.0	5.2	6.5	7.7	9.8	10.5	13.2	10.2
Panamá	1.6	1.4	1.7	1.5	2.5	2.6	2.8	2.7	3.0	3.3	7.6	8.9	10.1
Paraguay	6.8	6.0	6.5	8.9	7.8	6.0	6.3	6.5	10.3	9.0	10.0	12.2	12.3
Perú	10.5	6.7	6.4	7.6	5.7	6.7	9.7	11.0	14.6	11.9	13.6	19.6	18.9
República Dominicana	...	0.7	1.1	0.5	2.5	18.8	12.4	7.0	7.5	8.8	4.9	6.8	4.1
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	3.5	2.0	1.9	1.9	1.4	2.2	2.0	1.7	1.5
Uruguay	5.8	5.0	6.1	9.1	10.4	6.7	12.5	16.9	18.9	18.3	18.2	22.0	34.0
Venezuela	4.4	4.8	3.3	2.8	2.8	1.8	2.6	2.0	2.0	1.9	2.7	3.3	4.5
América Latina	15.0	13.6	13.2	12.6	13.6	13.4	14.2	12.5	13.7	12.7	13.0	14.0	13.2

Fuente: Servicio de la deuda: Estimaciones del BIRF y del BID. Exportaciones: FMI, Balance of Payments Yearbook.

a/ Deuda con vencimiento original de un año y más, pagadera en moneda extranjera.

b/ Exportaciones de mercancías (fob).

c/ Se le considera por ser miembro del BID.

Un alto porcentaje del servicio de la deuda externa en el total de las exportaciones no es, de por sí, un síntoma negativo. Aun cuando dicho porcentaje sea elevado, y la deuda continúe creciendo, si las exportaciones también están creciendo la capacidad de pago se expande con la deuda. Para el conjunto de países latino-americanos no exportadores de petróleo, un incremento del 10% en el valor de sus exportaciones significaba, a fines de 1972, mayores ingresos de divisas por casi 1 800 millones de dólares. Si sólo la mitad de esa cifra se destinara a servir nueva deuda, el servicio podría aumentar en más de 30%. El dinamismo de las exportaciones es entonces un elemento crucial en la capacidad de endeudamiento y, por tanto, también lo serán las políticas que puedan provocar tal dinamismo.

Esto, que parece tan claro, se complica en los análisis de solvencia que realizan organismos prestamistas oficiales y privados, por el hecho de que los precios de los productos que exporta la América Latina son altamente fluctuantes. El análisis de solvencia requiere proyectar tales precios, y los métodos utilizados hasta ahora para el efecto no parecen haber rendido resultados confiables. Esto puede abordarse desde tres ángulos: el establecimiento de mecanismos de estabilización de precios, el mejoramiento de los métodos de proyección utilizados, y el cambio del concepto tradicional de solvencia por otro que ponga énfasis en las políticas más que en las proyecciones.

Un segundo elemento que limita la capacidad de endeudamiento de algunos países de América Latina es la falta de estructuras financieras internas apropiadas para la captación de recursos del exterior. Por lo demás, tal carencia va normalmente unida a la falta de mecanismos apropiados para la captación y uso eficiente de los propios ahorros internos.

Un tercer elemento que milita en contra de las posibilidades de obtener recursos externos es la inestabilidad o el carácter de las políticas económicas de algunos países. Dicha inestabilidad no sólo atenta contra el uso más eficiente de los recursos disponibles, sino que además dificulta acrecentar esos recursos y presenta

/al exterior

al exterior una imagen de falta de claridad de objetivos y medios. En cuanto a su carácter, tales políticas no siempre contribuyen a la expansión de las exportaciones, y a menudo la obstaculizan. Conviene insistir en la importancia crucial de la expansión de las exportaciones en el cuadro económico futuro del hemisferio.

Finalmente, las políticas de algunos organismos internacionales de financiamiento a largo plazo se han dirigido principalmente hacia la satisfacción de la demanda de los países de menor desarrollo relativo en el mundo, las que incluyen a muy pocos de la América Latina y el Caribe. En efecto, estas últimas regiones recibieron en promedio 31.5% de los préstamos del grupo del Banco Mundial entre 1964 y 1968, y en 1973 y 1974, poco menos de 21%.^{20/}

E. MEDIDAS ADOPTADAS Y PERSPECTIVAS

1. Medidas adoptadas

Frente a la situación general descrita en páginas anteriores, generada tanto por las deficiencias del sistema monetario vigente hasta 1971 como por factores de tipo coyuntural, se ha procurado en general, ir resolviendo un problema tras otro, sin hacer una revisión completa y orgánica de la situación. Así, la flotación generalizada ha provocado la adopción de normas generales para la flotación por parte del Fondo Monetario Internacional, las que intentan, por la vía de la consulta internacional y con la supervigilancia del Fondo, minimizar los conflictos que puedan surgir en la flotación. La necesidad de consultas de nivel político más frecuentes llevó a establecer el Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario, mientras que la atención a sus problemas que pedían los países en desarrollo indujo a la creación de un Comité Conjunto de Gobernadores del Fondo Monetario y del Banco Mundial. Por su parte, el aumento de los precios del petróleo llevó a la creación en el FMI del Servicio Financiero del Petróleo, que otorga préstamos a un máximo de siete años plazo y al

^{20/} Banco Mundial, Informe anual 1974, p.13.

7% de interés, a los países miembros; estos préstamos están en relación con la cuota de los países en el Fondo, sus mayores costos de importación de petróleo y sus niveles de reservas internacionales.^{21/} Los países que usen de ellos se comprometen a no aumentar las restricciones a sus pagos corrientes, o a las transacciones corrientes, sin consultar con el FMI.^{22/}

El reconocimiento de que las medidas de ajuste del balance de pagos requieren un tiempo relativamente prolongado para surtir efecto, particularmente en economías monopductoras o monoexportadoras, llevó al establecimiento del Servicio Ampliado del Fondo Monetario Internacional, que puede hacer préstamos de este organismo a plazos de hasta ocho años, con tasas de interés similares a las que se aplican en los préstamos normales de este organismo, inferiores al 7%.^{23/} La Asamblea General de las Naciones Unidas, en el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, aprobado en mayo de 1974 (resolución 3202, S-VI), creó el Programa Especial cuyo objetivo es proporcionar ayuda a los países en desarrollo más gravemente afectados por la crisis económica y estableció, un Fondo Especial, que se fijó como meta reunir 3 000 millones de dólares para proporcionar socorro de emergencia. Los aportes a este Fondo provienen en su gran mayoría de los países petroleros, y entre los países latinoamericanos calificados para optar a este tipo de ayuda figuran Haití, Honduras, El Salvador y Guyana.

^{21/} Los préstamos no pueden exceder del 75% de la cuota del país en el Fondo; del costo adicional de las importaciones de petróleo calculadas por el Fondo, menos el 10% de las reservas internacionales brutas del país a fines de 1973, ajustadas por la variabilidad de sus ingresos de exportación; ni de la necesidad global de balance de pagos.

^{22/} De poco más de 1 800 millones de dólares en préstamos aprobados por el Servicio Financiero del Petróleo hacia fines de noviembre de 1974, alrededor de 55% correspondieron a países desarrollados. El Servicio cuenta con un financiamiento total de casi 3 400 millones de dólares. Recientemente, el 17 de enero en Washington el Comité Ministerial Interino del FMI recomendó la ampliación de este servicio en 1975, con financiamiento adicional por unos seis mil millones de dólares.

^{23/} El Fondo Monetario no ha establecido aún las políticas de operación de este nuevo Servicio, el que no ha sido utilizado hasta ahora.

El continuo aumento del precio del oro en el mercado libre, conjuntamente con la flotación generalizada, llevaron a vincular la valorización de los derechos especiales de giro a un conjunto de monedas, compuesto por las 16 monedas de los países cuyas importaciones superan el 1% del total de las importaciones de los países miembros del Fondo, ponderadas por un factor que trata de reflejar la importancia relativa de cada una de ellas en el comercio y las reservas mundiales. De este modo, el valor de un derecho especial de giro en términos de una determinada moneda puede variar, aún cuando la relación entre dicha moneda y el oro no varíe. En el fondo, los derechos especiales de giro están ahora "flotando" ligados al conjunto de monedas que integran ese conjunto.

Todas las medidas adoptadas son, sin embargo, insuficientes para afrontar los problemas presentes de la economía mundial y en particular las necesidades de los países en desarrollo.

2. Las perspectivas para el futuro próximo y los caminos de acción

El futuro cercano de la economía está plagado de incertidumbres. Es probable que la actual situación de los mercados monetarios mantengan por algún tiempo la coexistencia de múltiples sistemas cambiarios en los que predomina una forma u otra de flotación. En particular, siendo altamente improbable que se produzca una reducción apreciable de los precios del petróleo, continuarán las actuales tendencias en los mercados financieros, cuya volatilidad estimulará la flexibilidad cambiaria mientras no se produzcan cambios institucionales que reduzcan esa volatilidad.

Por su parte, el cambio de la estructura de los balances de pagos de la mayor parte de los países industriales, juntamente con las presiones inflacionarias que continuarán presentes, tenderá a acentuar la aplicación de políticas internas de naturaleza más bien restrictiva, debilitándose el crecimiento, y aún el nivel, de la demanda global mundial. Al mismo tiempo, no sería sorprendente que se acentuasen las tendencias a la aplicación de restricciones al comercio que han venido manifestándose recientemente en los países industriales.

/El conjunto

El conjunto de estos elementos conforma un cuadro poco alentador para los países en desarrollo no exportadores de petróleo, incluidos los de América Latina. De estos últimos, algunos cuentan con reservas suficientes para enfrentar situaciones difíciles por algún tiempo, sus exportaciones han alcanzado un grado de diversificación que los pone a cubierto de dificultades transitorias, o tienen acceso relativamente fácil a los mercados financieros internacionales. Pero una demanda exterior débil más allá de mediados de 1975, conjuntamente con precios elevados de los principales productos de importación, crearía condiciones difíciles de superar, aún para esos países, sin sacrificar un grado importante de sus niveles de ingreso y empleo, o de sus tasas de crecimiento.

El camino del endeudamiento y de la ayuda externa, abierto para superar tanto dificultades externas transitorias como debilidades estructurales del comercio exterior, no parece ahora un mecanismo al que pueda recurrirse como en el pasado. Los escasos recursos de ayuda de que se dispone en la actualidad probablemente no sean ni siquiera suficientes para paliar los problemas más dramáticos de pobreza en el mundo, y mucho menos lo serán para lograr alguna aceleración del ritmo de crecimiento de los países en desarrollo. Los países industriales, que enfrentan problemas de manejo de sus economías nacionales, no parecen estar en condiciones de considerar aumentos importantes en su ayuda al exterior. Por su parte, sobre los mecanismos financieros internacionales pesa el brusco cambio de las corrientes financieras, que será difícil absorber en plazo breve.

Los países exportadores de petróleo constituirán una fuente importante de recursos financieros en el futuro próximo. Como se ha dicho, es probable que tales recursos se orienten fundamentalmente hacia los países industriales. En efecto, estimaciones del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos señalan que, de un superávit de unos 25 000 a 28 000 millones de dólares de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) entre el 1º de enero y el 31 de agosto de 1974, unos 7 000 millones se habrían invertido

/en los

en los Estados Unidos; unos 3 000 millones se habrían transferido a países en desarrollo, ya sea directamente o a través de organismos multilaterales, y el resto, unos 15 000 a 18 000 millones, se habrían colocado principalmente en Europa.^{24/} Los países exportadores de petróleo no han tenido una tradición en el campo de la ayuda externa más allá del nivel regional en ciertas áreas del mundo y no cuentan por tanto con una organización institucional apropiada para ello.

Con este cuadro general, es probable que la presión de los países en desarrollo sobre los organismos internacionales se acreciente próximamente, poniendo a prueba la capacidad de estas instituciones, tanto para obtener recursos adicionales como para concebir nuevas formas de operación.

Por su parte, los países industriales experimentarán una creciente necesidad de reservas para afrontar la mayor vulnerabilidad de su sector externo, a la que se agregarán las necesidades de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, la concentración cada vez mayor de los recursos internacionales de liquidez tenderá a reducir la disponibilidad de estos recursos para financiar las necesidades del comercio internacional. Si los mayores recursos de liquidez no se crean por acuerdo internacional en la forma de derechos especiales de giro, se habrá generado una nueva presión que alentará la acumulación de monedas y los arreglos parciales entre grupos de países para crear entre ellos los recursos que necesitan. De estos arreglos, seguramente tendrán importancia aquellos que tiendan a aceptar oficialmente, de manera directa o indirecta, un aumento considerable del precio del oro. Así, la creación de nueva liquidez se distribuiría entre los países en proporción a sus tenencias de oro, y dicho metal continuaría en el centro del sistema monetario internacional.

^{24/} Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, The Financial and Economic Consequences of the Quadrupling of the Price of Oil, documento presentado ante el Subcomité Permanente de Investigaciones junto con el testimonio de William E. Simon, Secretario del Tesoro, el 18 de septiembre de 1974.

Capítulo V

LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL

A. INTRODUCCION

Después de los comienzos auspiciosos de la integración latinoamericana alrededor de los años sesenta, han seguido períodos de crisis - en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) - y de revitalización del proceso al crearse el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe (CARICOM), anteriormente la CARIFTA.

La crisis ha permitido a los países latinoamericanos acercarse nuevamente sobre bases no muy distintas de las existentes en el decenio de los cincuenta, o también converger individualmente hacia algún esquema más dinámico.

Varias veces se ha dicho que el estancamiento relativo de la ALALC fue uno de los motivos principales que llevaron a algunos países a firmar el Acuerdo de Cartagena, y que la comprensión de las limitaciones del modelo permitió imaginar fórmulas más ambiciosas de integración, como se verá más adelante en el estudio sobre la subregión andina.

Durante los cinco años de vida del Grupo Andino han surgido varias iniciativas para vincular este proceso de integración subregional con el resto del subcontinente. Los hechos más significativos que muestran el interés que suscitó el Grupo han sido el establecimiento a fines de 1972 de comisiones bilaterales Grupo Andino-México y Grupo Andino-Argentina. Con relación a este último país, es interesante destacar su intención de suscribir el Acuerdo de Cartagena. Por su parte, Brasil concertó acuerdos de cooperación e intercambio con cinco países del Grupo y ha otorgado líneas de crédito a la Corporación Andina de Fomento. Con el Mercado Común Centroamericano ha habido contactos para un mutuo intercambio de experiencias entre esquemas de integración con miras a la cooperación en la tarea de la integración subregional.

/Es aún

Es aún prematuro evaluar el significado del proceso de integración andino como elemento vitalizador de la integración latinoamericana. Pero aparece como una tarea de importancia futura el prever los caminos posibles para la confluencia de los tres grupos de integración subregional entre sí y con los países mayores, como también la función futura de la ALALC.

Los países andinos presentaron a la ALALC un proyecto de resolución por el que se les autorizaba a eliminar las concesiones otorgadas a los productos incluidos en sus listas nacionales que, mediante las decisiones 28 y 29 de la Comisión del Acuerdo, fueron asignados para ser producidos en Bolivia y Ecuador y liberados al provenir de estos países por los demás países de la subregión, el 1º de enero de 1971. La eliminación de tales concesiones tendría efecto a partir del 1º de enero de 1975.^{1/} En el mismo sentido se les permitiría a los seis países eliminar las concesiones otorgadas en sus respectivas listas nacionales a los productos que fueron incluidos en el programa metalmecánico (Decisión 57) y en los que se incorporen en el futuro a los programas sectoriales industriales (Decisión 25). La eliminación será efectiva desde el momento en que dichos programas sectoriales obliguen a adoptar el arancel externo común previsto en ellos.

Con todo esto, la Subregión Andina podría considerarse - dentro del marco de la ALALC - como un movimiento divergente. En cambio, considerada en sí misma, su contenido es una clara convergencia de metas de los países miembros, y sirve de catalizador al proceso regional de integración.

La necesidad de cooperación regional surge también en las relaciones de México con Centroamérica y con la CARICOM.

^{1/} Este objetivo no se alcanzó, pero los países acordaron continuar las negociaciones durante 1975.

Por otra parte, en los dos últimos años se observa un renacimiento de los convenios bilaterales tendiente a fortalecer y diversificar el intercambio, a coordinar las actividades industriales, a promover las inversiones y fomentar la creación de empresas binacionales. Entre ellos pueden citarse los convenios que se refieren a proyectos concretos de Argentina con Uruguay, Cuba, Chile y Brasil, así como los de Brasil con Paraguay y Bolivia. El otorgamiento de créditos argentinos o brasileños a varios países de la región no es ajeno al rápido desarrollo de las exportaciones de manufacturas de ambos países.

Las diferentes situaciones socioeconómicas de cada país los conducen a adoptar objetivos nacionales que no son siempre concordantes con los subregionales. Estas divergencias deben resolverse para avanzar hacia la armonización de políticas dentro del conjunto, y constituyen un desafío que los países que participan en algún esquema de integración deberán resolver a fin de satisfacer los intereses legítimos de las partes.

Entre los problemas básicos cabe señalar el de la desocupación abierta o disfrazada, que alcanza magnitudes alarmantes en ciertos países. Ligado a él está el de la integración de los sectores agrícolas que nunca ha tenido un lugar prioritario. Con respecto a la industrialización, surge también la necesidad de conciliar los objetivos nacionales con los definidos en cada esquema de integración; la experiencia en el campo industrial ha mostrado que los obstáculos que hay que vencer no son insuperables. Por último, la tecnología, el transporte y la transferencia de recursos extrarregionales - entre otros - constituyen campos en los cuales es preciso armonizar los objetivos nacionales con los subregionales.

Por último cabe señalar que conciliar los intereses de cada uno de los países de menor o mayor desarrollo económico en los futuros proyectos de integración deberá merecer consideración preferente. El Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Chaguaramas 2/ han significado un

2/ Que creó la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM).

paso en esta dirección, pero recientemente se ha comenzado a percibir una lógica inquietud que las medidas que se han introducido en un esquema subregional en favor de los países de menor desarrollo relativo pudieran resultar insuficientes para lograr los resultados esperados.

B. LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

El artículo 61 del Tratado de Montevideo establece que expirado el plazo de doce años a contar desde la fecha de su entrada en vigor, las Partes Contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación e iniciarán negociaciones colectivas para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuera oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica. Es así como durante su XIII Conferencia las Partes Contratantes de la ALALC aprobaron la resolución 323 (XIII), que dispuso la realización de negociaciones colectivas durante 1974, las que proseguirán en 1975.

El proceso de integración, que en algunos períodos del decenio de 1960 experimentó avances de cierta significación, tanto en la liberación del comercio como en los acuerdos de complementación, prácticamente se estancó durante los últimos años. Al mismo tiempo, las importaciones intrazonales, cuya gravitación relativa aumentó mucho hasta 1965, apenas han seguido durante los últimos años el ritmo de crecimiento de las importaciones provenientes del resto del mundo.

Paralelamente, durante los últimos años, el comercio de América Latina con el resto del mundo tuvo una evolución muy favorable. Las exportaciones de manufacturas se acrecentaron especialmente en los países de mayor tamaño a partir de la segunda mitad del decenio de los años sesenta, y los precios favorables durante 1973 y 1974 de muchas de las materias primas exportadas por la región, fueron dos elementos básicos del mejoramiento que tuvo lugar en este comercio hacia fuera de la región. Aunque no sea fácil establecer relaciones de causa y efecto muy estrictas, es razonable suponer que la existencia de condiciones favorables en el mercado internacional hizo menos necesario que los países de la zona se esforzaran especialmente por acentuar la

cooperación económica regional, incrementar el comercio intrazonal e impulsar el proceso de integración. Aun así, algunos de los avances del comercio intrazonal en los últimos años, sobre todo en bienes de alta significación industrial, son bastante importantes, como se verá más adelante.

Si se señala aquí la relación que puede haber existido entre las condiciones favorables del mercado internacional y los avances menores en los esfuerzos de integración, es precisamente porque, como se dice en otras partes de este documento, en los próximos años podría ocurrir que estas condiciones propicias en los mercados externos de América Latina se modificaran sustancialmente en sentido desfavorable. Ello podría revalorizar la cooperación y el comercio regionales como medios para compensar en parte la posible pérdida de dinamismo externo.

En este marco, las negociaciones colectivas entre los países de la ALALC a que se hizo mención anteriormente, cobran gran importancia potencial. Los artículos 51 y 54 del Tratado de Montevideo permiten considerar planteamientos de profundidad y ámbito bastante amplios en materia de integración. Por ello, las negociaciones en curso representan una oportunidad particularmente importante.

1. Evolución del comercio intrazonal

Las exportaciones entre los países de la ALALC alcanzan magnitudes absolutas muy apreciables (aproximadamente 2 200 millones de dólares en 1973), cifra muy cercana a la que todos ellos exportaron a la República Federal de Alemania y mayor que las ventas a Japón en esos años. La importancia relativa de este comercio es mayor si se tienen en cuenta las exportaciones de bienes manufacturados,^{3/} para lo cual sólo se dispone de datos hasta 1972. En ese año, la zona era el segundo mercado de este tipo de bienes con unos 700 millones de dólares, detrás de los Estados Unidos (930 millones), y mucho más importante que el de los seis países de

^{3/} Secciones 5 a 8 de la CUCI, exceptuado el capítulo 68.

la CEE (300 millones), los de la AELI (100 millones) y el Japón (60 millones). En el cuadro 1 puede observarse la importancia que tiene el mercado latinoamericano para algunos sectores, como por ejemplo los equipos de transporte y la maquinaria no eléctrica, y también para los instrumentos científicos, los abonos manufacturados, las materias plásticas, las manufacturas químicas diversas y las manufacturas de metales. Conviene señalar que un 27% de estos productos manufacturados se dirigen hacia la zona; que las ventas de maquinaria y equipo de transporte representan un 38% del total de exportaciones de estos bienes y que en productos químicos la proporción es de 33%, lo que muestra la importancia del mercado latinoamericano como comprador potencial de productos industriales de la zona.^{4/}

Sin embargo, durante tres lustros, vale decir, aproximadamente desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, este comercio intrazonal, que aumentó mucho en los primeros años, tendió a estancarse. De 8% que representaban las importaciones intrazonales en 1961, pasaron a 13% en 1965, para disminuir después en términos relativos y estancarse entre el 11 y el 12% en los últimos años. Los avances importantes de la primera mitad del decenio de 1960 se explican por el restablecimiento de corrientes tradicionales de comercio dentro de un nuevo marco de acuerdos multilaterales, a la vez que la superación de dificultades para el comercio de algunos bienes entre distintos países con cierta eficiencia competitiva. No es menos importante que durante este período la reducción de ciertos rubros tradicionales en el comercio intrazonal se compensó con un aumento en el comercio de manufacturas y semimanufacturas, contribuyendo el inicio de una experiencia exportadora de estos bienes que se extendió posteriormente al resto del mundo. Este aumento coincidió con los avances de las desgravaciones pactadas a través del mecanismo de la ALALC y apoyadas más adelante por la concertación de los acuerdos de complementación industrial.

^{4/} Aunque no deja de preocupar el hecho de que el comercio intrazonal de manufacturas viene perdiendo importancia relativa desde hace varios años, en particular en Brasil y México.

Cuadro 1

ALALC:a/ PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES INTRAZONALES DE MANUFACTURAS
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE MANUFACTURAS

(Totales de cada sector en 1972-1973)

Secciones y capítulos de la CUCI	1972		1973	
	Millones de dólares	Participa ción por- centual	Millones de dólares	Participa ción por- centual
Total productos manufacturados	1 792.0	30.1	3 034.1	27.2
Productos químicos (sección 5)	257.3	34.0	365.1	32.6
Elementos y compuestos químicos (cap. 51)	85.9	30.3	126.5	28.0
Materiales para teñir, curtir y colorear (cap. 53)	27.9	32.6	30.5	34.8
Productos medicinales y farmacéuticos (cap. 54)	48.5	25.8	72.9	23.3
Abonos manufacturados (cap. 56)	18.7	45.5	17.4	46.5
Materias plásticas artificiales (cap. 58)	14.7	57.1	25.4	60.9
Materias y productos químicos n.e.p. (cap. 59)	37.9	49.3	56.5	45.6
Aceites esenciales, prod. de perfumería y explosivos (cap. 55 y 57)	23.7	17.7	36.0	18.7
Artículos manufacturados clasif. según material (sección 6)	732.7	19.2	1 124.9	19.6
Manufacturas de papel y cartón (cap. 64)	24.5	32.7	50.4	29.6
Hilados, tejidos y productos conexos (cap. 65)	185.1	9.4	378.7	7.9
Manufacturas de minerales no metálicos (cap. 66)	78.1	23.7	124.6	18.1
Hierro y acero y manuf. de metales n.e.p. (cap. 67 y 69)	237.5	35.1	324.1	41.7
Manuf. de cuero, caucho, madera y corcho (cap. 61, 62 y 63)	207.5	6.6	247.1	7.3
Maquinaria y equipo de transporte (sección 7)	570.6	45.1	1 031.1	38.2
Maquinaria no eléctrica (cap. 71)	282.1	48.5	471.0	41.2
Maquinaria eléctrica (cap. 72)	126.9	30.9	254.2	24.2
Equipo de transporte (cap. 73)	161.6	50.4	306.9	45.1
Artículos manufacturados diversos (sección 8)	231.4	23.1	512.1	17.9
Vestuario (cap. 84)	57.9	9.0	184.4	10.0
Calzado (cap. 85)	64.1	0.5	123.1	0.6
Instrumentos científicos y artículos diversos (cap. 86 y 89)	94.5	49.8	167.5	42.3
Muebles y artículos de viaje (cap. 82 y 83)	14.9	5.4	36.6	4.1

a/ Según una muestra que incluye Argentina, Brasil y México, que en 1972, concentraron el 86% de las exportaciones totales de manufacturas de ALALC y 79% de las ventas intrazonales de estos mismos bienes.

La distribución de los aumentos de las exportaciones no fue pareja entre países, pues las exportaciones intrazonales provinieron en su mayoría de los países de mayor tamaño: la participación de Argentina, Brasil y México pasó de 46% en 1961 a 60% en 1970 y a 66% en 1973.

En los saldos de comercio se observa asimismo una diferencia de comportamiento sistemática. Los países de mayor tamaño resultaron también favorecidos en este aspecto. Argentina tuvo un saldo comercial favorable con la zona, que llegó a un superávit de 362 millones de dólares en 1973.

México y Venezuela han tenido un saldo positivo, al principio, de gran magnitud que ha ido reduciéndose con el tiempo.

Los países de tamaño intermedio y los de menor desarrollo relativo han registrado una larga serie de saldos negativos, generalmente de magnitud considerable, llegando a un tercio o más de sus importaciones intrazonales.

Tal vez más importante que el monto total del comercio intrazonal o los saldos del mismo, es el contenido de manufacturas de dicho comercio. En el total de exportaciones hacia la zona de todos los países de la ALALC, la proporción de manufacturas pasó de 10.5% en 1960 a 40% en 1970 y 42% en 1973.

Las exportaciones de manufacturas hacia la zona muestran un desequilibrio aún mayor en favor de los países más grandes, que en 1973 originaron el 79% de ellas. Estas ventas hacia el resto de los países de la ALALC tienen mucha importancia en las exportaciones totales de manufacturas de los países latinoamericanos relativamente más desarrollados. El caso más destacado es el de la Argentina, que en 1973 vendió a la zona la mitad de sus exportaciones de bienes manufacturados; para el Brasil la proporción también es alta, si bien ha disminuido sensiblemente en los últimos años, pasando de 41% en 1971 a 28% en 1973; para México la proporción es menor (11%), por su vigoroso comercio de bienes industrializados con los Estados Unidos, entre otras cosas, en relación con las industrias de maquila. La proporción de manufacturas exportadas por las economías de tamaño

intermedio es bastante más reducida, salvo en Colombia. Las exportaciones intrazonales permiten a los países de la Asociación exportar rubros más complejos y de mayor importancia manufacturera y tecnológica, facilitando así la extensión de estas exportaciones al resto del mundo. El hecho de que la mayoría de estas exportaciones provengan de los países mayores de América Latina es otro rasgo del desequilibrio que afecta al comercio latinoamericano en los montos totales y en los saldos, pero aún más en su estructura.

Habría que evaluar también estos saldos positivos en favor de algunos países en un marco más amplio, dado que varias veces derivan de medidas de financiamiento, de créditos otorgados o de inversiones directas. Si bien es cierto que la integración es un instrumento para impulsar el desarrollo de los países medianos y pequeños, el comercio tiende a guardar cierta relación con el tamaño económico de los países involucrados en el proceso.

Como se expresa en un estudio reciente de la CEPAL,^{5/} para que el comercio y la cooperación regionales contribuyan significativamente al avance de la estructura industrial y el desarrollo, es preciso aplicar políticas más deliberadas. Estas políticas pueden ir perfilando cierta especialización de los distintos países en bienes o subcomponentes de cada sector industrial, dar estabilidad a la especialización de modo que ésta permita no sólo el mejor aprovechamiento de la capacidad industrial existente, sino también la instalación de nuevas plantas o la ampliación de las actuales, para ir logrando ampliar los mercados y las plantas con las consiguientes economías de escala. Aunque en un nivel muy modesto, las industrias de máquinas de oficina y automotriz, y han sido objeto de arreglos entre algunos

^{5/} Este estudio se halla en preparación con el título de América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones.

de los países que componen la ALALC, y constituyen muestras interesantes de ciertas modalidades combinadas de cooperación intrazonal, comercial e industrial.

2. Los mecanismos de liberación: la liberación del comercio y los acuerdos de complementación

El programa de liberación del Tratado de Montevideo, basado en un mecanismo de negociación selectiva, permitió al comienzo incorporar una amplia gama de productos al comercio intrazonal; su aplicación no sólo contuvo e invirtió la tendencia al deterioro del comercio intrazonal registrada en los últimos años del decenio de 1950, sino que provocó una diversificación importante de su composición. En los dos primeros años de vigencia del Tratado se acordó el 70% de las concesiones actualmente vigentes. Con posterioridad, las negociaciones producto por producto fueron haciéndose más difíciles y complejas, llegando a estancarse prácticamente en los últimos años.

Ultimamente, además, los países del Grupo Andino han planteado el retiro de sus listas nacionales de las concesiones correspondientes a los productos reservados para la programación industrial conjunta dentro del marco del Acuerdo de Cartagena.

Por otra parte, cabe subrayar que las concesiones en listas especiales que benefician a Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, que son el principal mecanismo de apoyo con que cuenta el Tratado de Montevideo para favorecer a los países de menor desarrollo económico relativo, sólo tienen efectos reducidos. Esto puede significar que los mecanismos puramente comerciales, no complementados con medidas más directas de apoyo a la producción y a la distribución de los bienes, no son suficientes para compensar el desnivel inicial de los países de menor desarrollo, y que estos países, que adolecen de desventajas importantes de estructura industrial, experiencia empresarial, capacidad de mano de obra e infraestructura, necesitan un apoyo más directo para poder aprovechar debidamente las concesiones comerciales. Este apoyo puede darse complementariamente a través de inversiones en nuevas fábricas o en la ampliación

o renovación de las existentes, de cooperación tecnológica, de colaboración para resolver problemas de energía o de transporte, y de facilidades para poder penetrar en los mecanismos de comercialización de los países de mayor desarrollo relativo.

Los acuerdos de complementación han abarcado hasta ahora conjuntos bastante específicos y limitados de bienes, de modo que no han tenido grandes efectos, en relación con el comercio total y el de manufacturas; sin embargo, como generalmente han correspondido a producciones industriales relativamente evolucionadas, su importancia ha sido mayor en los sectores que tienen más significación tecnológica e industrial; por ejemplo, en 1970 las exportaciones en virtud de acuerdos de complementación representaban alrededor del 50% de las ventas de las industrias mecánicas intrazonales de Argentina, Brasil y Chile, y más de 20% de las de México.

La mayor parte de los acuerdos de complementación en vigor benefician solamente a los países de mayor tamaño de la región (Argentina, Brasil y México). Los países de mercado insuficiente han tenido una participación muy limitada en ellos, y los de menor desarrollo relativo una solamente marginal; la participación efectiva de estos dos grupos de países ha mermado aún más desde la creación del Grupo Andino.

Los acuerdos suscritos hasta la fecha son en la práctica simples programas especiales de desgravación entre las partes, con extensión automática de las preferencias pactadas para eventual beneficio de los países de menor desarrollo relativo. No contienen elementos o criterios explícitos de programación industrial, y varios de ellos son de alcance exclusivamente bilateral. En algunos, sin embargo, se ha consagrado a través de la negociación un conjunto de preferencias que constituyen una verdadera distribución de mercados con validez de largo plazo, permitiendo así una especialización de fábricas que efectivamente ha tenido lugar en algunos casos; así se puede mencionar la de máquinas de oficina, en que la especialización se ha reflejado en un fuerte comercio intrazonal, mayor eficiencia y apertura de posibilidades de exportación extrazonal.

Otro caso interesante es el de la industria automotriz; formalmente los arreglos existentes no constituyen un acuerdo de complementación de la ALALC, pero en la práctica se acercan bastante a él, aunque tal vez tengan menos estabilidad por no haber sido instrumentados con el procedimiento de rigor. Lo importante es señalar que han dado lugar a la distribución de la producción de distintas partes para la industria automotriz, con lo cual los países participantes concilian el logro de economías de escala mayores aprovechando el mercado de varios países, con una cierta especialización intrasectorial.

Esto constituye un ejemplo interesante, aunque modesto e imperfecto, en el cual se concilia la especialización de las economías de escala con beneficios equilibrados para todos los países participantes.

Los intercambios de opiniones entre empresarios promovidos a través de las reuniones sectoriales e impulsados oficialmente han contribuido mucho a modificar la forma en que los industriales aprecian las posibilidades del mercado regional; los resultados de este mecanismo se han traducido no solamente en los acuerdos de complementación, sino también en el comercio que al margen de los acuerdos oficiales se ha generado dentro de la zona. Por otra parte, debe subrayarse que en los acuerdos de complementación firmados, la iniciativa ha sido generalmente de empresas privadas, en particular transnacionales. No ha habido en la práctica una estrategia industrial formulada por los gobiernos que orientara las negociaciones de los acuerdos de complementación, teniendo en cuenta las necesidades del desarrollo industrial de los países y los casos en que las economías de escala y las ventajas del mercado regional pudieran ser más importantes.

Considerado en el marco de las exportaciones totales de manufacturas hacia la región y hacia el resto del mundo, los acuerdos de complementación tienen hasta ahora un efecto bastante

/limitado, que

limitado, que además ha ido perdiendo significación relativa en los últimos años, a medida que se ha ido generalizando la experiencia exportadora y abarcando un mayor número de productos y sectores. Su influjo es todavía más reducido en el desarrollo industrial de los países, la especialización, la extensión de economías de escala y el mejoramiento de la eficiencia de la industria para que ésta pueda satisfacer las exigencias del mercado internacional.

3. Puntos básicos para el análisis del caso de la ALALC

Para ordenar el examen de las características del proceso de integración dentro de la ALALC se pueden plantear los puntos siguientes:

a) Conceptos o criterios generales

i) El logro efectivo de un equilibrio adecuado entre los países es un objetivo esencial para el propio avance de la integración; todos los países deberían equilibrar su comercio total con la zona, así como la estructura de ese comercio, para que todos ellos pudiesen encontrar oportunidades de exportar manufacturas diversificadas que promuevan el desarrollo de los principales sectores, incluidos aquellos de mayor importancia manufacturera y tecnológica;

ii) El proceso de liberación comercial que continuará en la ALALC podría complementarse útilmente con un mayor hincapié en las acciones concertadas o programadas. Así, las negociaciones periódicas, hoy de carácter exclusivamente comercial, pasarían a convertirse en verdaderas negociaciones económicas amplias, que incluirían medidas de liberación comercial y políticas deliberadas;

iii) Los mecanismos que se utilizarían tendrían un carácter flexible y su aplicación sería diferenciada. Los estados de desarrollo actual de los países difieren, como difieren también sus situaciones y características esenciales. Entre los países de mayor tamaño y más desarrollados, por ejemplo, los mecanismos comerciales - tanto la liberación como los acuerdos comerciales de largo plazo que fomenten su especialización - son en muchos casos suficientes, por cuanto cada uno de estos países tiene la capacidad económica, financiera

y técnica para aprovechar estos acuerdos comerciales. Los países de menor desarrollo relativo, en cambio, carecen de las condiciones básicas para aprovechar plenamente las concesiones comerciales que reciban, por lo que precisan más una acción concertada o programada. Así la importancia que se asigne a los mecanismos comerciales y a la programación no tiene por qué ser igual en todos los casos y todos los países.

Las acciones podrán ser bilaterales en aquellos casos que interesen solamente a un par de países, pero también se realizarán acciones multilaterales y otras que abarquen a varios de los países que forman la asociación, cuando esto ofrezca ventajas importantes y sea factible.

iv) La convergencia entre el Grupo Andino y el resto de los países de la ALALC sería un objetivo fundamental a perseguir.

b) Instrumentos principales del proceso de integración

i) El objetivo básico del programa de liberación puede continuar siendo el fijado en el Protocolo de Caracas: que la desgravación anual sea de por lo menos 2.9% de la media ponderada de los gravámenes aplicados a terceros países, con las salvedades correspondientes a los países de menor desarrollo relativo y a aquéllos que afronten dificultades importantes para cumplir con la obligación general. Las desgravaciones incluidas en las listas nacionales podrían ser suspendidas para los productos que se incluyeran efectivamente en el área de la acción concertada. La lista común incluiría los rubros arancelarios que se desgravarían totalmente en forma definitiva, pudiendo fijarse metas para determinados períodos;

ii) Las acciones concertadas pueden tener por objeto lograr la ampliación, diversificación y equilibrio del intercambio entre los países, para que la integración efectivamente contribuya al desarrollo de todos ellos. Entre ellos cabe incluir las siguientes: fijación de metas indicativas de comercio, periódicamente examinadas y sometidas a ajustes, a modo de programas para el intercambio que

/los países

los países tratarían de cumplir utilizando todos los medios a su alcance y que constituirían un procedimiento flexible ante las modificaciones de circunstancias y posibilidades efectivas de operación; asociaciones multinacionales para la comercialización, que permitan afianzar el cumplimiento de los objetivos fijados en materia de comercio; asociaciones multinacionales para producir, de modo que se pueda encarar la realización de proyectos de mayor envergadura mediante la cooperación entre países, y que también se pueda facilitar a los países de menor desarrollo relativo una participación adecuada en el proceso, y proyectos de infraestructura, tanto en materia de transporte para el logro de un sistema básico de conexión entre los países, como en materia de energía y comunicaciones;

iii) Cooperación para el desarrollo y la integración, destinada a lograr un equilibrio adecuado entre países de muy diferentes dimensiones económicas y grados de desarrollo inicial. En este caso, en particular con respecto a los países de menor desarrollo, es importante prever acciones de asistencia técnica y financiera, acuerdos de localización industrial y, cooperación en materia de infraestructura y de asociaciones para producir y comerciar.

iv) El carácter actual de mecanismo auxiliar asignado a los acuerdos de complementación y su funcionamiento exclusivamente a través de la liberación del comercio, cederían lugar a una acentuación de la importancia de estos acuerdos y a una diversificación de sus mecanismos, incluyendo también cierto grado de programación industrial explícita, sobre todo con respecto a países de menor desarrollo relativo. Se pueden concebir acuerdos que sean puramente de liberación comercial; otros que constituyan acuerdos de intercambio de largo plazo con

/desgravaciones asimétricas

desgravaciones asimétricas acordadas entre los países de modo que se promueva la especialización, y que al ser de mediano o largo plazo no sólo permitan la utilización de capacidad existente sino también la instalación de nuevas plantas o la ampliación de otras; también se conciben acuerdos de integración programada que abarquen localización de plantas, cooperación técnica y financiera y asociación para comercializar y producir. Asimismo, es posible suscribir acuerdos mixtos que contengan elementos característicos de dos o tres de los tipos precedentes. Como ya se ha señalado, el predominio de mecanismos comerciales responde mejor a la situación de países de mayor desarrollo relativo en la región, mientras que los elementos de programación satisfacen mejor las necesidades de países de menor desarrollo relativo;

v) Las metas indicativas en materia de comercio, y los resultados de los mecanismos que han sido señalados, pueden evaluarse periódicamente con ventaja, de modo que sea posible apreciar:

- la contribución de la integración al desarrollo del conjunto de la región y de cada país en particular, de acuerdo con el criterio de equilibrio a que se ha hecho referencia;
- los avances y los problemas del proceso de integración;
- medidas para intensificar el proceso y para corregir aspectos que convenga modificar, así como para revisar las propias metas según lo aconseje la experiencia.

Este proceso de evaluación puede ser parte de las negociaciones económicas a que antes se hizo referencia.

C. EL ACUERDO DE CARTAGENA

1. Los alcances del modelo de integración andino

A partir de los diagnósticos realizados en el decenio pasado sobre las limitaciones u obstáculos que enfrentaba el desarrollo de las economías de los países de menor desarrollo relativo y los de mercado insuficiente, se concibió el esquema de integración andino que se concretó en el Acuerdo de Cartagena. La evaluación de los resultados de la ALALC mostró claramente su insuficiencia en cuanto concierne a los países menores e impulsó a los países andinos a buscar nuevas ideas para integrarse de manera más rápida y profunda, pero asegurándose de que el proceso se desarrollara en forma más eficiente, tanto del lado del aumento del comercio, como de la creación de nuevas producciones, dentro de un espíritu de real equilibrio en la distribución de los beneficios del proceso.

De allí entonces que este esquema de integración buscara crear la interdependencia entre países combinando mecanismos de liberación comercial generalizada y automática con formas de programación industrial, junto a un efectivo sistema especial en favor de los países de menor desarrollo relativo. Al mismo tiempo, el Acuerdo de Cartagena expresó la decisión de armonizar políticas y legislaciones, para disponer de reglas del juego comunes a los seis países, con miras a un régimen andino de planificación.

Es muy significativo observar que el Grupo Andino, junto con procurar la creación de condiciones para la integración económica de los países, ha tendido también, aunque en forma todavía incipiente, a establecer nuevos y diversificados lazos de cooperación. Cabe destacar el Convenio Andrés Bello (educación y cultura), el Convenio Hipólito Unanue (salud) y el Convenio Simón Rodríguez (derechos laborales). Busca también hacer efectivo un nuevo poder negociador común en el concierto internacional, a fin de lograr mejor trato y acuerdos más favorables.

/La integración

La integración andina, por su concepción y características, obliga a los países a revisar y adecuar sus instituciones, políticas y comportamientos para abrirse a una nueva racionalidad que ya no busca simplemente usar la integración para obtener sólo un beneficio nacional, sino que persigue también con real interés el bien común andino.

En síntesis, el modelo de integración andino se ha concebido con miras a la creación de profunda interdependencia y a una rápida ejecución; busca ayuda a todos los países miembros - especialmente a los de menor desarrollo relativo - a mejorar sus posibilidades de desarrollo, y requiere de todos ellos una constante decisión política para que el proceso supere los obstáculos que su propia complejidad crea y los que nacen de factores internos de los países, y para construir un ámbito subregional mayor, unido por intereses comunes en el que los objetivos nacionales encuentren su expresión dentro de la esfera subregional y frente a los países industrializados del mundo.

2. La evolución del comercio intrazonal

En 1969, al firmar el Acuerdo de Cartagena, el comercio intrazonal del Grupo Andino alcanzaba un nivel relativamente bajo y los cinco países comerciaban mucho más con los otros países de la ALALC que entre sí. En 1969-1973 el comercio, medido a través de las importaciones, creció a una tasa anual media casi cuatro veces superior a la de las importaciones provenientes del resto del mundo (respectivamente 24.2% y 6.5%). En valores absolutos las importaciones intrazonales aumentaron en ese mismo período de unos 91 millones de dólares a 207 millones.^{6/} Pero a pesar de este notable incremento, la participación relativa del comercio en las importaciones totales fue todavía modesta: 5.3% en 1973 frente a 3.5% en 1969.

^{6/} Estas cifras no incluyen Venezuela, puesto que si bien este país firmó su ingreso al Pacto Andino en enero de 1973 (Consenso de Lima), su incorporación real y efectiva sólo se perfeccionó a fines de ese mismo año.

La estructura del comercio intrazonal todavía no refleja lo que podría llegar a ser en el futuro. Existe en la actualidad un aumento importante del intercambio en productos manufacturados y semimanufacturados, y uno menor en petróleo y productos mineros, mientras que disminuye la participación relativa de los productos agrícolas. Dado que se han reservado muchos productos industriales para la programación, se puede asegurar que el intercambio en estos rubros irá aumentando en el futuro, diversificándose así la estructura del comercio y acercándose ésta a la de las importaciones extrazonales.

Desde el punto de vista de los saldos comerciales puede observarse en el gráfico 1 que, durante el período de análisis, Colombia ha tenido un saldo positivo constante que tiende a incrementarse, mientras que Chile y Perú han tenido déficit crecientes en sus balances comerciales con la subregión. En lo que toca a las ventas a la zona, Bolivia ha tenido el ritmo de incremento más elevado, seguido por Ecuador (70 y 44% anual medio, respectivamente), mientras que Perú y Ecuador fueron los dos países cuyas compras dentro de la zona han tenido el mayor dinamismo (39 y 37%, respectivamente).

Especial atención merece el análisis inicial realizado sobre los efectos del comercio en virtud de las diferentes nóminas de productos que configuran el programa de liberación comercial del Acuerdo de Cartagena. El intercambio comercial realizado en virtud de la lista común acordada en el seno de la ALALC se mantiene estacionario en los niveles de 1969. En cambio se aprecia un singular crecimiento del comercio de los productos incluidos en las nóminas de desgravación automática del Acuerdo de Cartagena y las de reserva para programas sectoriales de desarrollo industrial.

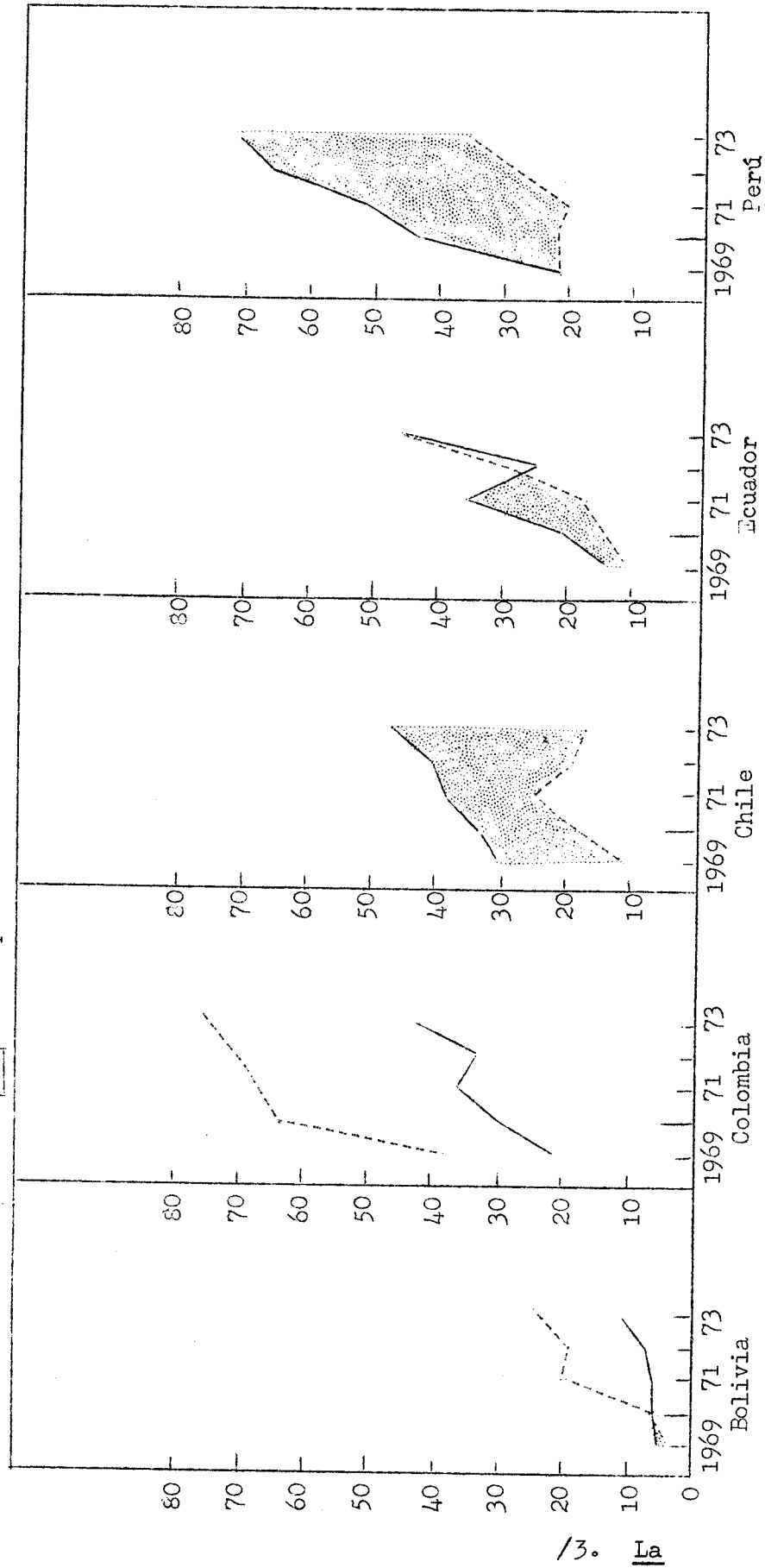
Sin embargo, se observan algunos obstáculos, más o menos graves según el país, que han limitado un mayor aprovechamiento del programa de liberación, entre otros la insuficiencia de oferta exportable de algunos productos, la complejidad de los mecanismos de comercio exterior, el desconocimiento de los mercados potenciales y los problemas de infraestructura.

Gráfico 1

SUBREGION ANDINA : BALANCE COMERCIAL DE CADA UNO DE LOS PAISES CON EL RESTO DE LA ZONA, 1969-1973^{a/}
(Millones de dólares)

Escala natural

- Importaciones
- - - Exportaciones
- Saldo negativo
- Saldo positivo



a/ 1973 es estimado

3. La programación industrial

La programación industrial fue concebida como "el mecanismo fundamental del Acuerdo" (artículo 48) y, por lo tanto, es sin duda uno de los mecanismos que más distinguen y caracterizan el esfuerzo de integración andino. Con su puesta en marcha se espera utilizar más racionalmente el mercado ampliado para la creación de las nuevas producciones que este posibilita, como también asegurar a los países de menor desarrollo relativo una participación equitativa en los beneficios de la integración, tratando de disminuir las diferencias iniciales de desarrollo.

Los esfuerzos realizados en este campo han sido de enorme interés y fructificaron con el primer programa, el metalmecánico, que abrió la esperanza de ver aplicado este importante mecanismo a nuevos programas sectoriales de desarrollo industrial.

Es todavía demasiado temprano para evaluar los resultados comerciales y productivos del programa metalmecánico, pero se puede afirmar que la mayoría de los países se organizaron debidamente para la etapa de estudio y promoción de los proyectos, habiéndose ya observado producción y comercio subregional en varios de los productos asignados. Es necesario tener presente que los efectos del programa se manifestarán primero en los países mayores puesto que éstos tienen una base productiva que les permite aprovechar muchas de las asignaciones en un breve plazo. En el caso de Bolivia y Ecuador la mayor parte de los proyectos se pondrá en marcha después de 1976.

Con relación al resto de los productos reservados para la programación sectorial (decisión 25) es necesario reconocer que se ha caminado con pausa, sobre todo tomando en cuenta que el Acuerdo establece como último plazo para la aprobación de programas industriales el 31 de diciembre de 1975 (artículo 47). Los principales subsectores corresponden a electrónica, pasta y papel, siderurgia, farmoquímica, productos químicos de uso diverso, colorantes y pigmentos, pesticidas, construcción naval, máquinas para la industria textil y la industria gráfica y vidrio, respecto de los cuales se preparan propuestas de programas sectoriales.

/Esta lentitud

Esta lentitud se debe, en gran parte, a la poca experiencia en programación industrial integrada y a las dificultades encontradas en el proceso de elaboración de programas, dadas las disparidades existentes entre los países andinos en materia de políticas y niveles de desarrollo.

Como se recordará, uno de los objetivos principales del Acuerdo es "promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros y la distribución equitativa de sus beneficios". En este sentido, las presentes negociaciones de los programas relativos a la industria automotriz, petroquímica y de fertilizantes revisten importancia, pues permiten a cada país negociar un conjunto de proyectos, llevándole a una cierta forma de especialización industrial en función de sus recursos naturales, humanos y financieros en el conjunto de la subregión, en vez de encerrarse dentro de un determinado programa sectorial. El valor bruto de producción del programa metalmecánico alcanzará un total de 284 millones de dólares en 1980. En cambio, las propuestas para las industrias automotriz y petroquímica en conjunto representan un valor de producción de unos 2 500 millones de dólares, y abarcan mucho más productos que en el primer programa; por lo tanto, ofrecen un marco más amplio y flexible de oportunidades a cada país en una sola rueda de negociaciones, dándole la posibilidad de avanzar más rápidamente en el proceso de integración hacia un equilibrio de conjunto.

4. La armonización de políticas económicas y la coordinación de planes de desarrollo

El Acuerdo de Cartagena en su capítulo III recoge el compromiso de los países de esforzarse por armonizar políticas económicas y coordinar planes de desarrollo. En él se fijan algunos compromisos con fecha de cumplimiento, y otros que quedan abiertos a la iniciativa de la Junta o de la Comisión.

La Comisión, a propuesta de la Junta, logró aprobar casi todas las decisiones en los plazos señalados en el Acuerdo, además de otras no estipuladas en él. La Junta, por su parte, ha avanzado con cierta prudencia en el estudio técnico de aquellas materias en que no hay

/plazo fijo

plazo fijo para la presentación de propuestas. También se ha avanzado en el estudio de ideas fundamentales que lleven a coordinar planes de desarrollo. Como resultado de todo esto y después de un largo trabajo que contó con el asesoramiento estrecho de la CEPAL y el ILPES, la Junta entregó las "bases generales para una estrategia subregional de desarrollo".

El problema fundamental que se presenta en este importante mecanismo de armonización de políticas es el de su vigencia y aplicación real en los países. Pareciera que existe tardanza para cumplir cabalmente, en la realidad nacional, las decisiones que la Comisión ha aprobado.

Pero aunque lo antes dicho limita la presencia real del proceso de integración, con las exigencias consiguientes en las políticas nacionales, conviene tener presente que las actuales decisiones adoptadas son un importante instrumental que el Grupo Andino posee. En este sentido la subregión ha presenciado el interés recíproco de los diferentes países en procurar el cumplimiento de las decisiones adoptadas, lo que abre un positivo camino de exigencia mutua que compromete a cada uno a cumplir con las decisiones o a buscar en forma conjunta, en aquellos casos que se justifiquen, las modificaciones que las decisiones requieran para hacerlas plenamente aplicables.

5. El régimen preferencial para Bolivia y Ecuador

Es uno de los elementos característicos del Acuerdo de Cartagena y al mismo tiempo un desafío para el proceso de integración andino, que busca superar las tendencias que se han observado hacia la concentración de los beneficios en algunos países.

El régimen preferencial en favor de Bolivia y Ecuador podría dividirse en dos tipos de medidas estipuladas en el Acuerdo. Las primeras son aquellas genéricas que señalan la obligación de establecer en las decisiones de armonización de políticas, en los programas industriales y en las decisiones relativas al programa de liberación comercial y de fijación de arancel externo, algunos "tratamientos diferenciales e incentivos suficientes que compensen las deficiencias estructurales de Bolivia y Ecuador" (artículo 39), lo que se ha realizado en muchas de las decisiones aprobadas.

/El segundo

El segundo tipo de medidas preferenciales son aquellas obligaciones específicas que determinan las concesiones que el resto de los países otorga a Bolivia y Ecuador a partir de una fecha determinada.

Con relación a la liberación comercial las disposiciones fundamentales eran tres. En primer término, los países mayores se comprometieron a liberar de todo gravamen o restricción la nómina de productos incluidos en la Apertura Inmediata (alrededor de 40 productos) para cada uno de los dos países favorecidos al 31 de diciembre de 1974. A través de este mecanismo, en Ecuador se generó un significativo movimiento comercial, con algunos efectos interesantes en la actitud de los empresarios, en ciertos cambios institucionales para apoyar la exportación y simplificar los trámites administrativos, y también en la ampliación y creación de nuevas empresas, mientras que en Bolivia ha tenido pocos efectos, debido a razones de orden interno y externo.

En segundo lugar, los países mayores se comprometieron a liberar en tres años, a partir de 1971, el universo arancelario objeto de la desgravación automática. Es así que a partir del 1º de enero de 1974, se abrieron totalmente a Bolivia y Ecuador los mercados de Colombia, Perú y Chile (Venezuela está cumpliendo también esta disposición) para la colocación de todos aquellos productos incluidos en el programa de liberación comercial y que no están incluidos en la nómina de reserva. En cambio, como ambos países comenzarán a reducir sus aranceles en 10% anual durante 10 años solamente a partir del 31 de diciembre de 1976, habrán tenido por lo tanto seis años de ventaja en cuanto a protección, en los que se prepararán para la apertura gradual de sus mercados.

Por último, se fijaron márgenes de preferencia a una nómina de productos de especial interés para Bolivia y Ecuador, que hasta ahora no ha tenido mayor significación en las exportaciones de ambos países.

En el campo de la política industrial, además de la norma general que establece la asignación prioritaria de producciones a estos países en cada programa, el Acuerdo determina que de la lista

de bienes que no produce la subregión y que no han sido reservados para programas sectoriales de desarrollo industrial, debe reservarse un conjunto que sólo será producido por Bolivia y Ecuador y se comercializará libremente en el resto de los países miembros. Esta nómina de productos (decisión 28) fue también un avance del régimen preferencial, para que así los dos países, además de los beneficios que en sí podrían acarrearles las asignaciones de esta nómina, adecuaran sus estructuras de fomento, estudio y promoción de proyectos en espera de la programación industrial.

Los efectos de este instrumento industrial son diferentes por países. Mientras en Ecuador han existido, en general, mejores condiciones para impulsar los proyectos asignados, en Bolivia, habiéndose avanzado en la ejecución y estudio de varias asignaciones, se han encontrado algunas dificultades de infraestructura tecnológica, empresarial y financiera para llevarlos a cabo.

En relación con el aspecto financiero, cumpliendo un mandato del Acuerdo, los países miembros han actuado conjuntamente para que la Corporación Andina de Fomento y otros organismos internacionales de financiamiento concurren a apoyar los esfuerzos internos de Ecuador y Bolivia por sacar adelante las asignaciones tanto de la decisión 28 como del programa metalmecánico.

6. El ingreso de Venezuela al Pacto Andino

La incorporación de Venezuela al Acuerdo de Cartagena es un hecho de importancia política y económica considerable. El Grupo, que ya era significativo, ha visto aumentadas su importancia y gravitación en América Latina y en el mundo con la afiliación de este país.

La contribución venezolana al Grupo Andino, en términos cuantitativos, se puede apreciar con algunos indicadores: por ejemplo, la población subregional aumentó de 62.6 millones a 74.4 millones en 1974 y el producto interno bruto global de la subregión, al costo de los factores, se elevó en forma considerable, pasando de 36 800 millones de dólares (a precios de 1970) a 51 800 millones de dólares.

/Desde el

Desde el punto de vista cualitativo, la incorporación de Venezuela, ha significado un aumento considerable del mercado potencial de la subregión puesto que, por ejemplo, la demanda interna de manufacturas de ese país representaba ya en 1970 casi un 55% de las de los otros cinco países andinos, y sus importaciones de manufacturas equivalían en valor a casi 60% de las importaciones de los países señalados. Esta realidad refuerza sobre manera las posibilidades de sustitución de importaciones a nivel subregional al tener la oportunidad de instalar plantas industriales de tamaño económico aún más eficiente destinadas a abarcar no solamente el mercado andino, sino también a exportar fuera de la subregión, principalmente en los rubros más dinámicos de la producción de insumos, de bienes de capital y de bienes de consumo duraderos. Es importante considerar que de la misma manera que Venezuela aporta la demanda de su estructura económica, también trae consigo una oferta muy activa, que además de contar con parte de su mercado tendrá la posibilidad de llegar a los de los demás países.

Si bien es cierto que casi todos los países del Grupo Andino han reforzado en los años recientes su carácter de exportadores de productos primarios gracias a las alzas de los precios de estos últimos, Venezuela es el país que obtiene los recursos financieros más cuantiosos, dado el volumen de sus exportaciones de petróleo y los altos precios de los hidrocarburos en el mercado mundial. Así, en 1972 Venezuela generó 54% del total de las exportaciones subregionales, estimándose su participación en 68% en 1974. Aunque todavía no es posible pronosticar la evolución de los precios de las importaciones fuera de la subregión, especialmente las de equipo, maquinaria, insumos y alimentos, se puede prever en el corto plazo un superávit significativo en el balance comercial total del grupo de los países considerados en su conjunto, principalmente sobre la base de las exportaciones venezolanas. El volumen de ese excedente dota a los países que lo generan, y en alguna medida a la subregión, de una fuerza financiera que permite abordar la estructuración de una política subregional de aprovechamiento de una parte de ellos con el

/fin de

fin de aumentar y consolidar la vinculación de los países andinos, y que puede abarcar acciones en varios campos: producción, infraestructura, desarrollo tecnológico, financiamiento de las exportaciones y también negociaciones conjuntas con terceros países.

Todo este conjunto de factores que se hacen presentes con la incorporación de Venezuela al Acuerdo de Cartagena y con los mayores recursos que aportarán en los próximos años los nuevos precios del petróleo a varios de los países de la subregión, crean muchas condiciones que permiten plantear en un contexto diferente las políticas de liberación comercial, de programación industrial y agropecuaria, de logro del equilibrio en la distribución de los beneficios y de armonización de políticas y la propia estrategia de desarrollo integrado. Al mismo tiempo no pueden desconocerse las connotaciones que tiene la presencia en el Acuerdo de un país como Venezuela, cuyo ingreso nacional, demanda, situación de balance de pagos y potencial financiero lo ubican en una situación excepcional en el mundo. La nueva realidad de este país cambia en forma significativa su ponderación en el grupo y le otorga una capacidad de iniciativa que puede ser muy importante para contribuir a la obtención de los objetivos del Acuerdo.

7. Algunas indicaciones sobre las perspectivas de acción

Este proceso de integración ha avanzado con celeridad para darse en los plazos fijados las normas y decisiones que el Acuerdo establecía. Ha existido un respaldo político considerable para que no se detenga y, cuando han aflorado las inevitables dificultades, ha habido capacidad de negociación para buscar soluciones positivas.

En este complejo y profundo esquema de integración aparece como un logro importante la creación de un marco jurídico-institucional como el que el Grupo Andino se ha dado en estos años; pero se estará alcanzando el objetivo de que la subregión se vaya construyendo a través del establecimiento de innumerables lazos de interdependencia, sólo si dentro de esa estructura comienza a generarse una corriente de relaciones comunitarias en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

El desafío futuro fundamental está aquí, en la capacidad de los países para pasar de las decisiones y convenios ya establecidos a formas de solidaridad y de cooperación que ofrezcan reales y significativos efectos a las economías de los estados miembros, sobre todo para afrontar la actual coyuntura de la economía internacional.

En estas circunstancias, el Grupo Andino tiene varios caminos para realizar una tarea de consolidación que le permita asegurarse una base de sustentación adecuada para seguir avanzando.

Parecería conveniente procurar darles a las actuales decisiones y convenios una mayor vigencia y cumplimiento, por parte de los gobiernos, en las legislaciones y políticas nacionales. Esto obligará, muchas veces, a cambiar estructuras internas para dar cabida a las exigencias que nacen del proceso de integración. Merece especial mención la necesidad de que los convenios de educación y cultura, salud y trabajo se concreten en estrategias operativas en sus respectivas áreas.

Lograr en un futuro cercano que se termine la puesta en marcha de los mecanismos establecidos en los plazos determinados por el Acuerdo aparece como un posible camino de acción futura para la consolidación del Grupo. Al mismo tiempo, se podría avanzar en la elaboración de nuevas bases de estrategia de desarrollo integrado, especialmente considerando la experiencia acumulada y la nueva realidad internacional.

Frente a terceros países existe aún el interrogante de cómo y en qué sectores la estrategia de sustitución de importaciones a nivel subregional podría complementarse con una agresiva política de exportaciones de manufacturas al resto del mundo. Además de lo anterior, podría profundizarse más aún sobre la forma y los campos en que será posible ejercer el poder negociador común del Grupo para llevar a la práctica algunas negociaciones concretas y útiles frente al resto del mundo.

Un camino que exigiría mayor exploración sería el aumento de la base de sustentación social del actual proceso de integración. Abrirlo a la creatividad de las fuerzas sociales, bajo ciertas orientaciones centrales, sería una buena forma de canalizar las energías y dinamismo que ya se han manifestado, pero que han carecido de continuidad y operatividad.

Una amplia área de acción futura podría ser la posibilidad de estudiar y emprender nuevas acciones o proyectos no conflictivos entre las diversas instituciones de los Estados que no tienen relación directa con las tareas de comercio, programación industrial y agrícola y armonización de políticas, pero que podrían establecer una red de proyectos conjuntos en campos tanto de bienestar social como de significación económica, científica, tecnológica o cultural.

Asimismo, será necesario estudiar las acciones futuras que el Grupo Andino deberá ir poniendo en práctica para ayudar a resolver activamente las dificultades que tanto en Bolivia como en Ecuador se presentan para hacer uso efectivo del régimen preferencial. La experiencia muestra la importancia de una constante consideración de los logros del objetivo de distribución armónica y equilibrada de los beneficios y la disminución de las diferencias iniciales de los niveles de desarrollo. Será esta uno de los requisitos importantes para el éxito de la integración andina.

/D. EL

D. EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO 7/

1. Tendencias recientes

Durante los primeros años del decenio de 1970 se mantuvo el estancamiento relativo y la anormalidad dentro del programa de integración centroamericano, pero también se materializaron iniciativas encaminadas a restablecer por diferentes medios los lazos de interdependencia.

El avance de las distintas economías centroamericanas durante los años sesenta muestra que el veloz avance del proceso integracionista fue acompañado por una rápida elevación de la tasa de crecimiento del producto. En cambio, es significativo que en los años más recientes se observe que el producto por habitante tiende a desacelerarse y aún a estancarse en los países más directamente afectados por la crisis y las perturbaciones del Mercado Común desde 1969. Esto parece reflejar la elevada relación entre ambos fenómenos (desarrollo e integración), sin dejar de lado el efecto externo, que ha desempeñado un papel importante.

No obstante, el comercio intrarregional recuperó en 1973-1974 el impulso perdido a fines de 1969 y 1970. Además, hay un intercambio creciente de bienes manufacturados que representan para algunos sectores de ciertos países una importante proporción de su producción.

Los gobiernos, a través del Comité de Alto Nivel creado en el transcurso de 1973 para acelerar la reestructuración del Mercado Común, han estado considerando los factores que vienen entorpeciendo la marcha de la integración: participación desequilibrada en los beneficios de la integración, desigualdades en la estructura social, desequilibrios externos e insuficiente flexibilidad de los instrumentos comunitarios. Se ha reconocido que el estancamiento del Mercado Común fue determinado

7/ En un estudio de la CEPAL que se halla en preparación y cuyo título es América Latina: La Integración económica y sustitución de importaciones, se presenta un análisis muy detallado de los factores estructurales y de las manifestaciones más acusadas de la crisis, especialmente a fines del decenio pasado.

por dificultades para las cuales no se encontraron soluciones efectivas o satisfactorias para cada uno de los países participantes, y que la integración exigía nuevos patrones de comportamiento cuya adopción requiere tiempo. No obstante, cabe destacar en este mismo período los acuerdos bilaterales y transitorios suscritos por Honduras con tres países de la subregión, con lo cual se reincorpora al régimen de libre comercio, así como su participación en el proceso de reestructuración del Mercado Común. Por otra parte, puede señalarse la asistencia comunitaria prestada a Nicaragua con motivo del sismo en 1972, y a Honduras en 1974 luego del huracán Fifi. El período 1973-1974 bien podría significar entonces el comienzo de un proceso de recuperación sustentado tanto en la experiencia recogida en el pasado como en las posibilidades y peligros de la coyuntura internacional.

C. El intercambio regional

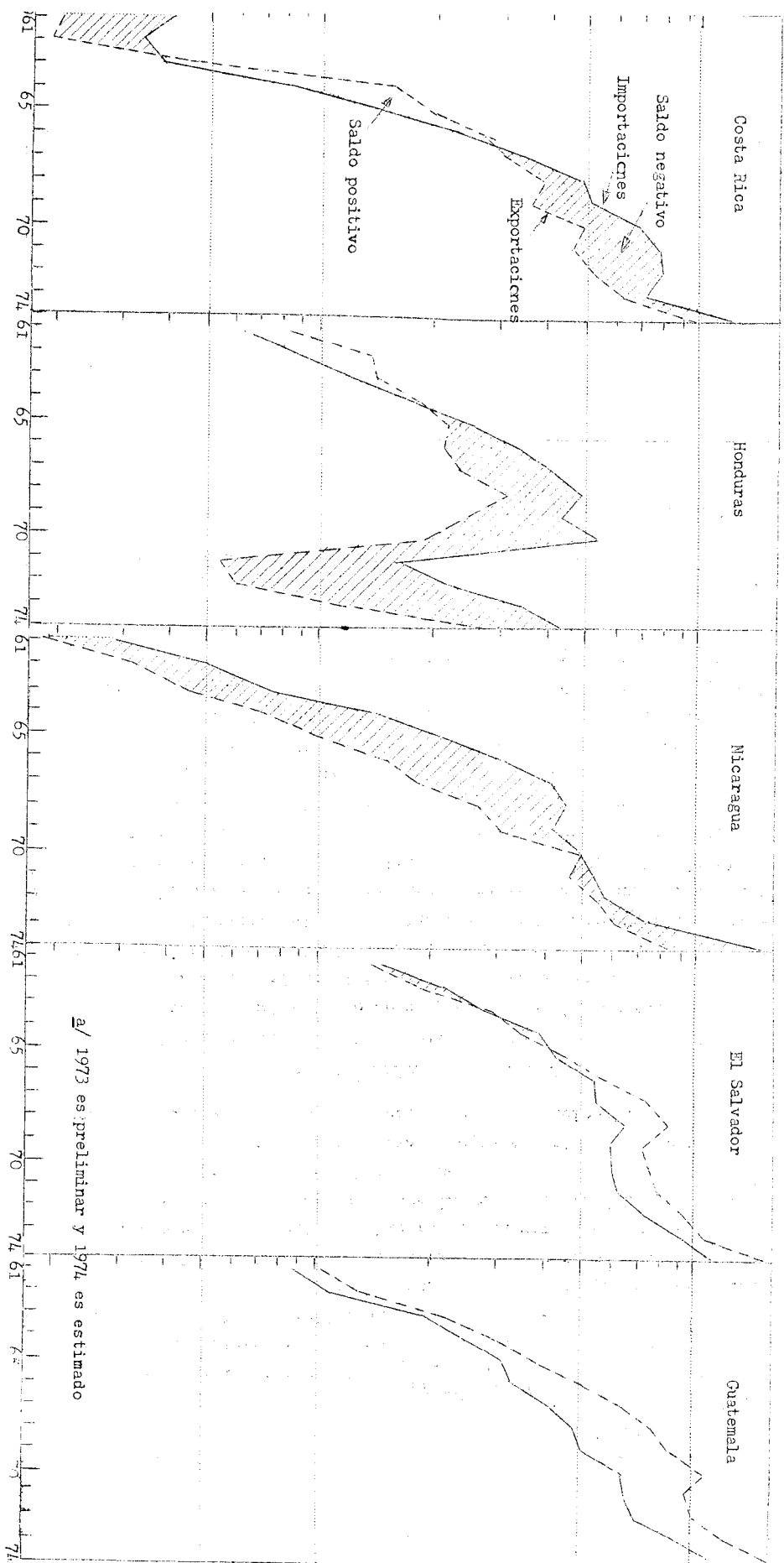
Durante el decenio de 1960 el establecimiento de la zona de libre comercio, del arancel externo común y de las políticas nacionales de fomento imprimieron vigor al intercambio. Pero las dificultades que experimentó el Mercado Común a fines de los años sesenta se tradujeron en un debilitamiento relativo de las corrientes comerciales, y solamente en 1973 logró el comercio intrazonal recuperar una participación relativa dentro de las exportaciones totales parecida a la más alta del decenio anterior (23.5% y 22.9% en 1968 y 1973, respectivamente).^{8/}

Las pautas de distribución geográfica del intercambio no se han alterado significativamente en esta primera parte del decenio de los setenta. Guatemala y El Salvador siguen concentrando el superávit de comercio zonal, (véase el gráfico 2); la situación deficitaria de Nicaragua se ha acentuado como resultado, entre otros factores, de la catástrofe natural que le afectó a fines de 1972, y Honduras y Costa Rica reducen paulatinamente sus saldos negativos.

^{8/} Se estima que el comercio intrazonal en 1974 alcanzó a 535 millones de dólares, esto es, 25.5% de las exportaciones totales, la cifra más alta desde la creación del Mercado Común.

Gráfico 2

CENTRO AMERICA : BALANCE COMERCIAL DE CADA UNO DE LOS PAISES CON EL RESTO DE LA ZONA, 1961-1974. ^{a/}



3. Perspectivas de la CARICOM

La ampliación del proceso de integración ha planteado algunos problemas y presentado algunos obstáculos que habrá que vencer.

Entre los países de menor desarrollo relativo, solamente Granada es totalmente independiente y puede participar en toda la gama de actividades de la CARICOM. Los países del Caribe oriental no pueden todavía participar plenamente en los asuntos externos debido a su vinculación con el Reino Unido; dependen de la zona esterlina y les es difícil presentar un frente común independiente como hacen los bancos centrales de los cuatro países mayores. Un tipo de cambio independiente facilitaría las prácticas y reglas de control cambiario en toda la subregión.

Por último, cabe esperar que el desarrollo industrial contribuya a resolver el agudo problema de desocupación, pues el sector agrícola por sí sólo no ha podido absorber el incremento de la población activa de la subregión.

d) Infraestructura

Los países miembros de la CARICOM han acordado crear un Consejo Regional de Navegación que abarcaría el transporte por agua y aire, de pasajeros y de carga, así como el mejoramiento de los aeropuertos y puertos marítimos. Con respecto a la energía, el encarecimiento de los precios del petróleo ha tenido fuertes repercusiones en la industria y la agricultura. Trinidad y Tabago ha propuesto la creación de un fondo especial dentro del Banco de Desarrollo del Caribe al cual haría una contribución particular. Este fondo estaría destinado a los países de menor desarrollo relativo que, dada su vinculación constitucional con el Reino Unido, no pueden disfrutar de los préstamos que el Banco Mundial otorga a sus miembros. Venezuela, como miembro activo del Banco del Caribe, también se propone hacer un aporte.

e) Financiamiento

Se ha visto anteriormente el papel asignado a la Corporación de Inversiones del Caribe en favor de los proyectos industriales destinados a los países de menor desarrollo relativo. Su capital inicial será de 5 millones de dólares del Caribe oriental, con un aporte mayoritario de Jamaica y de Trinidad y Tabago. Pueden ser accionistas los sectores públicos y privados de la zona exclusivamente. Por otra parte, el Banco de Desarrollo del Caribe había prestado a fines de agosto de 1973 un total de 65 millones de dólares del Caribe oriental, de los cuales el 75% había sido asignado a los países de menor desarrollo relativo para los sectores agrícola, de transporte y comunicaciones, de salud, etc.

En el campo de la armonización fiscal cabe señalar el Acuerdo de Armonización de Incentivos Fiscales a la Industria, que entró en vigor el 1º de junio de 1974, y en el cual se ha previsto que los países de menor desarrollo podrán otorgar, en iguales condiciones, mayores ventajas que los países mayores. En él se previó también otra medida de carácter fiscal encaminada a evitar la doble tributación internacional, para fomentar la afluencia de capitales privados de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago hacia los países de menor desarrollo relativo, bajo la forma de empresas mixtas.

Por último, se creó la Corporación de Inversiones del Caribe el 1º de junio de 1973, para apoyar financieramente los programas de inversiones destinados a estos países basados en la lista de industrias estipuladas en el Acuerdo de Georgetown.

Conviene señalar que estos acuerdos fiscales y la creación de la Corporación se decidieron en Georgetown en abril de 1973, y muestran el extremo cuidado que han tenido los jefes de gobierno para distribuir equitativamente los costos y beneficios dentro de la CARICOM.

Otro aspecto importante de los mecanismos de armonización es la evaluación periódica que se efectuará con el fin de comparar las previsiones con las realizaciones. Se espera que la armonización de políticas ayude a reducir la competencia por obtener inversiones extrazonales y constituya una base para formular una política coordinada de desarrollo industrial.

c) El sector agrícola

La ampliación del proceso de integración del Caribe involucra revitalizar la producción agrícola. La Secretaría de la CARICOM está formando un organismo de planificación agrícola para proyectos de mediano plazo. Además del acuerdo sobre el arroz que establece a Guyana como el único proveedor de la zona para cubrir el déficit de arroz de los países de la CARICOM, la cooperación agrícola ha tenido dos lineamientos principales: el Protocolo de Comercialización Agrícola y el Acuerdo de Comercialización de Aceites y Grasas.^{17/}

^{17/} Véase CEPAL, CARIFTA developments in 1973, POS/INT.74/1, enero de 1974.

bienes estarán armonizados en 1976). Por su parte, los países de menor desarrollo, con excepción de Belice y Montserrat, tomarán como aranceles iniciales los del Mercado Común del Caribe Oriental y harán los ajustes partiendo de ese nivel. Estos países podrán mantener sus aranceles externos actuales hasta el 31 de julio de 1977, y después los adecuarán al arancel externo común de la CARICOM, teniendo como último plazo el 1º de agosto de 1981.^{14/}

Por último, se han prohibido las prácticas comerciales restrictivas y se han formulado normas sobre el origen de los productos, considerándose que aquellos cuyo contenido importado desde fuera de la zona sobrepase el 50% del precio de exportación, no podrán acogerse al programa de liberación. Para los países de menor desarrollo la cifra límite es de 60%.

b) El desarrollo industrial

Los principales objetivos de la política industrial integrada consisten en:^{15/}

- i) utilizar y elaborar más las materias primas de la zona,
- ii) promover una mayor eficiencia industrial al diseñar plantas de tamaño adecuado al mercado subregional;
- iii) favorecer las exportaciones de bienes manufacturados tanto dentro como fuera de la zona, y
- iv) promover la instalación de fábricas en los países de menor desarrollo, para lograr una distribución equitativa de los beneficios de la industrialización.^{16/}

^{14/} Montserrat podrá mantener su arancel actual hasta el 31 de julio de 1981, para luego adecuarlo definitivamente al arancel externo común el 1º de enero de 1985.

^{15/} Véase BID/INTAL, El proceso de integración de América Latina en 1973.

^{16/} En el Acuerdo de Georgetown de abril de 1973 (anexo II) se aprobó una lista de industrias para promover en los países de menor desarrollo. Pueden señalarse entre otras la fabricación de productos de aluminio (muebles tubulares, marcos de ventanas), relojes, camisas y ropa interior, silenciadores para automóviles, colchones, cigarrillos, cerveza y discos, productos de hormigón, aceite y grasa de copra y materiales de embalaje (bolsas de papel y de plástico, cajas de cartón corrugado).

/En el

El acuerdo logrado en Chaguaramas se debe a la existencia previa de la CARIFTA y no se limita a establecer una zona de libre comercio, pues sus objetivos son de mayor alcance en lo que toca a la coordinación de políticas económicas y al área geográfica de los países miembros. Con respecto a lo primero se ha establecido un arancel externo común, una política común de protección, un régimen comercial hacia terceros países, la armonización de los sistemas impositivos, la racionalización de la agricultura, un tipo de cambio y una política monetaria comunes, la coordinación de la política económica y una acción conjunta en los programas de desarrollo industrial y en el fomento del turismo. También se ha establecido un tratamiento especial para los países de menor desarrollo relativo.

Del Tratado que creó la Comunidad del Caribe (CARICOM) pueden ser miembros potenciales con plenos derechos todos los países del Caribe 12/ y no solamente los de habla inglesa, como sucedía con la CARIFTA. El convenio constitutivo del Mercado Común del Caribe está abierto automáticamente a los antiguos miembros de la CARIFTA. Como a la Comunidad, al Mercado Común puede incorporarse todo país del Caribe. Y también aquí hay opciones, pues es posible ser miembro del Mercado Común sin serlo de la Comunidad del Caribe.13/

a) Comercio exterior

Simultáneamente con la firma del Tratado de Chaguaramas, los cuatro países de mayor desarrollo relativo acordaron un arancel externo común que entró en vigor el 12 de agosto de 1973. A medida que los demás países se incorporen a la CARICOM, ese arancel se irá ampliando a todo el comercio extrazonal. Para aplicar estas medidas se estableció un calendario que prevé la uniformidad total de los aranceles externos en 1981 (los aranceles para la mayoría de los

12/ Durante la reunión de Santa Lucía de abril de 1974, los gobiernos de Haití y Surinam mostraron interés para ser miembros de la Comunidad. Haití ya presentó su candidatura oficialmente en mayo de 1974.

13/ Véanse más detalles en CEPAL, Oficina de Puerto España, Ampliación del proceso de integración del Caribe. Nota sobre algunos procedimientos y aspectos institucionales, E/CN.12/1976.

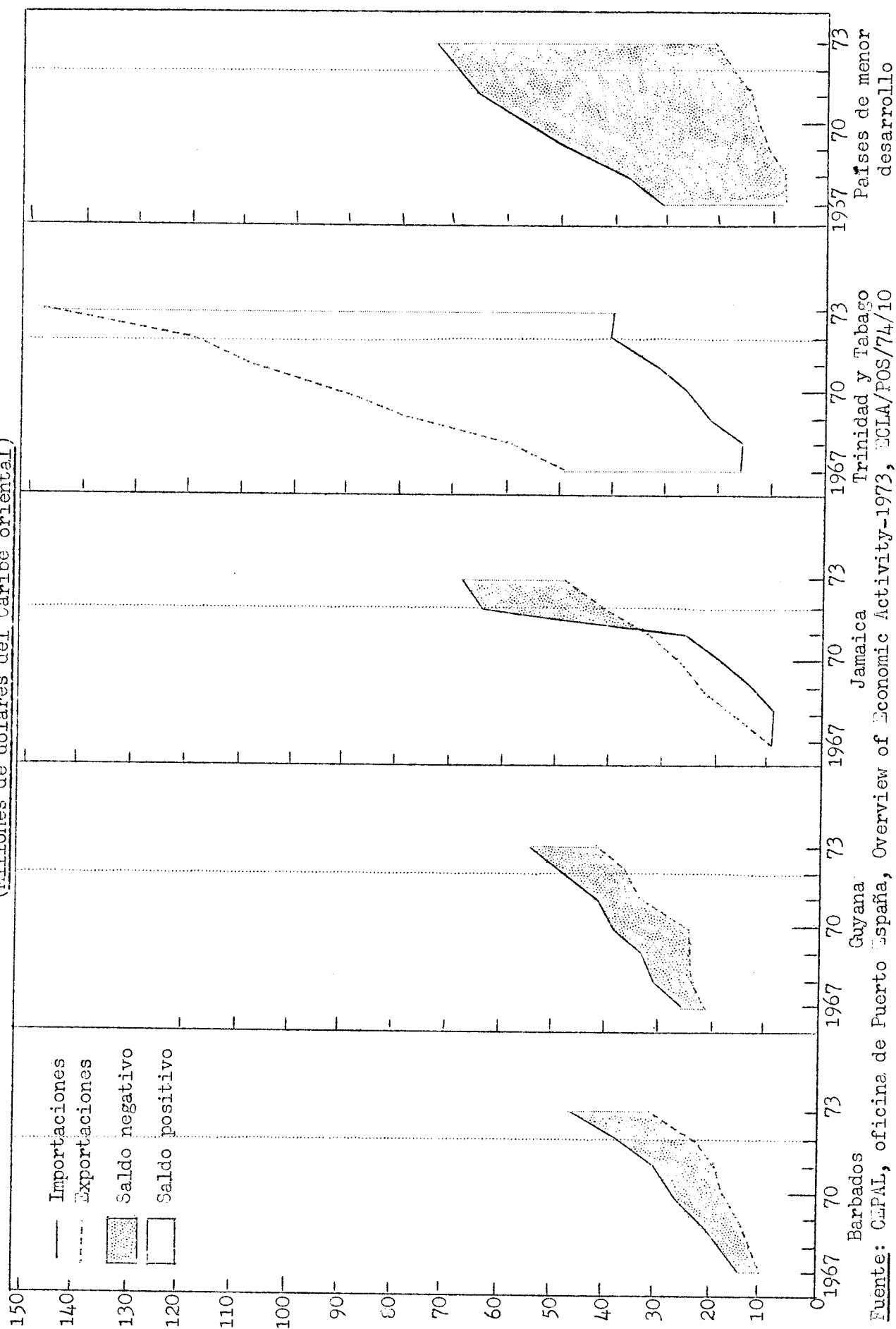
El efecto que ha tenido el rápido incremento del comercio intrazonal en la producción es poco significativo. Es así, por ejemplo, que la participación del sector manufacturero en el producto interno bruto subregional casi no ha cambiado: 14.5% en 1968 y 15% en 1972.

2. La ampliación del proceso de integración del Caribe

La percepción de las insuficiencias del programa de libre comercio como principal factor del desarrollo económico y social de la región se fue evidenciando en múltiples ocasiones. En consecuencia, durante 1973 se agilizó el establecimiento de la Comunidad y Mercado Común del Caribe, como un nuevo paso hacia un proceso de cooperación más integral. Es así que se analizaron los primeros proyectos de acuerdos intrazonales destinados a evitar la doble imposición fiscal para fomentar la afluencia de capitales privados desde los países mayores hacia los países de menor desarrollo relativo; se logró la armonización de los incentivos fiscales a la industrialización, dando preferencia a los países de menor desarrollo relativo, y se esbozó la estructuración de un arancel externo común. Por último, en Georgetown se acordó crear la Comunidad y Mercado Común del Caribe a partir del 12 de agosto de 1973. Los primeros ministros de Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago instrumentaron el Acuerdo de Georgetown al firmar el Tratado de Chaguaramas el 4 de julio de 1973. El calendario establecido permitió a los países mayores avanzar en el establecimiento de la Comunidad y Mercado Común del Caribe, al mismo tiempo que incorporó arreglos transitorios que permitiesen a los países de menor desarrollo relativo acercarse a la CARICOM.

Así, en abril de 1974, a la Comunidad y Mercado Común del Caribe se incorporaron Belice, Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía y San Vicente, y en julio del mismo años Antigua y San Cristóbal-Nieves-Anguila.

Gráfico 3
CARIFTA/CARICOM : COMERCIO INTRAZONAL Y SALDOS DEL BALANCE COMERCIAL ENTRE 1967 y 1973
(Millones de dólares del Caribe oriental)



Fuente: CEPAL, oficina de Puerto España, Overview of Economic Activity-1973, ECLA/POS/74/10

Cuadro 4

CARIFTA/CARICOM: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES ENTRE PAISES MIEMBROS EN 1973

(Porcentajes)

Importador Exportador	Barbados a/	Guyana b/	Jamaica	Trinidad y Tabago	Sub- total	Países de menor des- arrollo c/	Total d/
A. Importaciones							
Barbados a/	-	4.1	5.0	18.4	6.2	20.2	9.9
Guyana b/	15.6	-	23.2	25.3	15.8	7.5	13.7
Jamaica	16.0	17.2	-	46.7	17.0	16.0	16.7
Trinidad y Tabago	60.6	75.4	62.1	-	53.4	49.3	52.3
<u>Subtotal</u>	<u>92.2</u>	<u>96.7</u>	<u>90.3</u>	<u>90.4</u>	<u>92.4</u>	<u>93.0</u>	<u>92.6</u>
Países de menor desarrollo	7.8	3.3	9.7	9.6	7.6	7.0	7.4
<u>Total CARIFTA/CARICOM</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
B. Exportaciones e/							
Barbados a/	-	7.9	12.2	26.3	46.4	53.6	100.0
Guyana b/	18.8	-	40.9	26.0	85.7	14.3	100.0
Jamaica	15.7	19.8	-	39.4	74.9	25.1	100.0
Trinidad y Tabago	19.0	27.7	28.6	-	75.3	24.7	100.0
<u>Subtotal</u>	<u>16.4</u>	<u>20.1</u>	<u>23.5</u>	<u>13.7</u>	<u>73.7</u>	<u>26.3</u>	<u>100.0</u>
Países de menor desarrollo	17.3	8.7	31.3	18.3	75.6	24.4	100.0
<u>Total CARIFTA/CARICOM</u>	<u>16.4</u>	<u>19.2</u>	<u>24.1</u>	<u>14.1</u>	<u>73.8</u>	<u>26.2</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, Oficina de Puerto España, Overview of Economic Activity, 1973, ECLA/POS/74/10, 31 de julio de 1974.

a/ Sobre la base de enero-julio de 1973.

b/ Sobre la base de enero-septiembre de 1973.

c/ Las cifras para el año 1973 son estimaciones respecto de todos los países de menor desarrollo, salvo Belice, sobre la base de las exportaciones de los países mayores hacia ellos.

d/ Cifras preliminares.

e/ Evaluadas en términos de importaciones.

Cuadro 3

CARIFTA/CARICOM: PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES INTRAZONALES
EN LAS IMPORTACIONES TOTALES

(Millones de dólares corrientes del Caribe oriental)

País y grupo de países	1968			1970			1973a/		
	Totales	Intra- zonales	%	Totales	Intra- zonales	%	Totales	Intra- zonales	%
Barbados	168.0	17.0	10.1	235.0	27.0	11.5	372.0	46.2	12.4
Guyana	220.0	29.5	13.4	268.0	37.8	14.1	258.2	54.1	21.0
Jamaica	768.0	8.6	1.1	1 050.0	19.1	1.8	1 278.0	67.7	5.3
Trinidad y Tabago b/	856.5	16.0	1.9	1 087.0	26.9	2.5	1 536.4	39.6	2.6
<u>Subtotal</u>	<u>2 012.5</u>	<u>71.1</u>	<u>3.5</u>	<u>2 640.0</u>	<u>110.8</u>	<u>4.2</u>	<u>3 444.6</u>	<u>207.6</u>	<u>6.0</u>
MCCO + Belice	221.7	37.6	17.0	320.2	57.7	18.0	454.2	73.6	16.2
<u>Total CARIFTA/ CARICOM</u>	<u>2 234.2</u>	<u>108.7</u>	<u>4.9</u>	<u>2 960.2</u>	<u>168.5</u>	<u>5.7</u>	<u>3 898.8</u>	<u>281.2</u>	<u>7.2</u>

Fuente: CEPAL, Oficina de Puerto España, Overview of Economic Activity, 1973, ECLA/POS/74/10,
31 de julio de 1974.

a/ Estimado, salvo para Jamaica y Trinidad y Tabago.

b/ Incluye el petróleo importado bajo el acuerdo de procesamiento, que representó en esos años alrededor de la mitad de las importaciones totales.

Caribe pasó a ser el tercer proveedor de los países que la integran, después de los Estados Unidos y el Reino Unido. En el cuadro 3 se muestra la magnitud del comercio intrazonal en cada uno de los países mayores, y en el conjunto de los países de menor desarrollo relativo.

Los cuatro países mayores (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago) han tenido una importancia creciente en las importaciones intrazonales, pues si bien en 1968 ellos importaban un 65% del comercio intrazonal, en 1973 su participación relativa aumentó a 74%. En cuanto a las exportaciones, su participación es aún más preponderante, pues se estima que en 1973 concentraron 92% del intercambio. En el cuadro 4 puede apreciarse la importancia relativa de estos cuatro países en 1973 y en el gráfico 3 la evolución de los saldos comerciales entre 1967 y 1973.

Conviene señalar que a pesar de su reciente diversificación, el comercio intrazonal de Trinidad y Tabago está concentrado en pocos bienes. Del lado de las exportaciones, los productos petroleros, el cemento y los fertilizantes continúan constituyendo la mayor parte de las ventas, a pesar de que empieza a exportarse un volumen creciente de manufacturas ligeras y de bienes de consumo durables como refrigeradores, cocinas a gas, receptores de radio y aparatos de televisión. En las importaciones siguen predominando el arroz de Guyana y los productos hortícolas del Caribe oriental.

Con respecto a Jamaica, los bienes alimenticios, los equipos eléctricos y los productos químicos constituyen la mayor parte de sus exportaciones a la subregión. En cuanto a las importaciones, Trinidad y Tabago mantiene su posición como principal abastecedor de Jamaica, pues le proporciona el 62% de sus importaciones intrazonales. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

En Guyana las importaciones de productos petroleros representan la mitad de su comercio intrazonal, y los productos químicos y alimenticios constituyen el resto. Del lado de las exportaciones, los bienes agropecuarios siguen constituyendo la mayoría de sus ventas a la subregión, pero los productos químicos y otros manufacturados incrementan paulatinamente su participación.

E. LA COMUNIDAD Y EL MERCADO COMUN DEL CARIBE 11/

En julio de 1973 se creó la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), destinada a reemplazar a la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), creada en 1968 y que agrupaba a Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, así como a los países del Mercado Común del Caribe Oriental. El nuevo esquema de integración caribeña tiene objetivos de mayor alcance que el primero. Al programa de libre comercio como principal factor del desarrollo económico y social de la subregión, agrega la ampliación del área geográfica por su apertura potencial a todos los países del Caribe, e incorpora mecanismos conjuntos de coordinación de políticas económicas.

1. La expansión del comercio intra subregional

Por el contrario de lo ocurrido en otros esquemas latinoamericanos de integración, los productos incluidos en el programa de liberación del comercio intrazonal de la CARIFTA disfrutaron de una rápida disminución de los aranceles de importación. En 1973 casi el 90% del comercio intrazonal estaba liberado de gravámenes. Con respecto al comercio extrazonal, los países miembros pusieron en vigor en mayo de 1973 un arancel externo común.

Este conjunto de medidas ha actuado favorablemente sobre el comercio intrazonal, pues entre 1968 y 1973 la participación relativa de las importaciones intrazonales dentro de las totales aumentó de 4.9% a 7.2%, respectivamente. Pero cabe señalar que si bien el incremento del comercio intrazonal produjo alguna modificación en la composición de este intercambio, que anteriormente descansaba sobre pocos productos, ella no fue muy marcada, dado que la estructura productiva es todavía poco diversificada. Pero la subregión del

11/ En lo siguiente, para el análisis del período anterior a julio de 1973 se mencionará CARIFTA; para el comprendido entre julio de 1973 y julio de 1974, CARIFTA/CARICOM pues solamente en esta fecha los países del MCCO adhieren a CARICOM y, posteriormente a julio de 1974, se mencionará la CARICOM.

un acuerdo en virtud del cual las seis naciones del istmo centroamericano retendrán parte de las cosechas de café de 1973/1974 y 1974/1975, con la ayuda de préstamos cuya fuente es un fondo de 80 millones de dólares financiado por Venezuela. Por otra parte, Venezuela firmó con estos países otro acuerdo de cooperación destinado a otorgarles financiamientos de balance de pagos para la adquisición de petróleo venezolano. De conformidad con el convenio, Venezuela les suministrará 66 100 barriles diarios de petróleo a seis dólares el barril. La diferencia entre el precio internacional y el acordado se depositará en moneda nacional de cada país en su respectivo banco central, para ser dedicada al financiamiento de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo de los recursos naturales de la zona. Es de esperar que este programa de financiamiento se aplique de tal manera que contribuya al fortalecimiento del proceso de integración subregional.

Cabe destacar los avances logrados en materia monetaria con la entrada en vigencia, en octubre de 1974, de un nuevo Acuerdo Monetario Centroamericano que fusiona los tres instrumentos que regían anteriormente el proceso de integración monetaria de la zona, dando mayor flexibilidad a los bancos centrales para enfrentar problemas de balance de pagos. Este hecho ilustra la preocupación que existe en la subregión ante la coyuntura económica internacional.

En las deliberaciones de los distintos foros del Mercado Común, entre ellos la Reunión de Ministros de Agricultura, la de Ministros de Economía y, por supuesto, la reunión de Puerto Ordaz con Venezuela, se ha notado una participación cada vez mayor de Panamá. Ello no significa necesariamente una incorporación de Panamá a la "comunidad" que contempla el anteproyecto de tratado preparado por la SIECA, pero sí denota una vinculación cada vez más estrecha de dicho país con el resto de Centroamérica.

Por último, está cristalizando un consenso en torno a la necesidad de convocar a una reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano a principios de 1975, con el fin de discutir las repercusiones de los problemas internacionales presentes en la evolución económica de la subregión.

6. Perspectivas del proceso de integración
centroamericano

Las perspectivas del proceso de integración están sujetas a fuerzas divergentes. La no solución del diferendo existente entre dos países continúa siendo el mayor obstáculo que enfrenta el programa de integración. Esta circunstancia ha retrasado la adopción de una serie de medidas mancomunadas que posiblemente representarían la mejor alternativa para sortear las dificultades actuales que resultan de la evolución del sistema económico internacional. El arreglo del conflicto y la puesta en marcha de acciones mancomunadas son dos pasos que se interrelacionan y que podrían abrir el cauce a una estrategia de desarrollo que, preservando los actuales campos de cooperación, impulse otros dirigidos a robustecer la posición de la zona en la coyuntura internacional.

Por otro lado, existen indicaciones de un clima que tiende a favorecer la continuación de los nexos de interdependencia. Se advierten avances en las conversaciones entre El Salvador y Honduras, y los cinco países participan en el Comité de Alto Nivel para estudiar y preparar un anteproyecto de tratado de reestructuración del Mercado Común, con la ayuda de la SIECA.

Con respecto al sector externo, conviene señalar la participación de cuatro países centroamericanos, - incluidos Honduras - y de la SIECA en la creación de la Unión de Países Exportadores de Banano, en 1974. Asimismo, los cinco países han participado en forma conjunta en las tareas preparatorias de la próxima rueda de negociaciones del GATT, para presentar una política comercial externa común. Resalta también la creación de un grupo de trabajo con la participación de Panamá para formular un plan agrícola de acción inmediata destinado a estimular la producción y la oferta interna de alimentos, para lograr el abastecimiento complementario de granos e insumos de origen externo y el autoabastecimiento subregional de granos básicos. Por último durante la conferencia de Puerto Ordaz (13 y 14 de diciembre de 1974), los presidentes de Centroamérica, Panamá y Venezuela firmaron

/un acuerdo

5. Los problemas coyunturales

Junto con estas acciones - encaminadas a establecer nuevas bases de interdependencia entre los cinco países centroamericanos - han surgido otras iniciativas encaminadas a encarar problemas de corto plazo.

Entre ellas cabe señalar el socorro técnico y financiero de emergencia a Nicaragua luego del sismo que asoló Managua en diciembre de 1972, así como a Honduras luego del huracán de septiembre de 1974. Por otra parte, los países han empezado a experimentar presiones inflacionarias y problemas de abastecimiento de materias primas, sin precedentes en la historia económica centroamericana. El encarecimiento brusco de las importaciones de productos primarios y estratégicos y las perturbaciones del sistema monetario internacional causaron presiones internas considerables sobre los precios. Ya a mediados de 1973 se propuso un plan de acción para hacer frente a algunos de los aspectos del alza de los precios internos, pero desgraciadamente ese plan no ha podido traducirse hasta el momento en medidas concretas para enfrentar conjuntamente el problema.

Con respecto al petróleo y sus derivados, estimaciones preliminares indican que en 1973 las importaciones de crudo totalizaron 133 millones de dólares, lo que representó un 5.7% de las importaciones totales y 8% de las exportaciones. Se estima que el valor de estas importaciones de combustibles alcanzaría en 1974 a unos 400 millones de dólares. El efecto de este aumento parece aún más severo si se toma en cuenta el alza de los precios de las materias primas derivadas de la petroquímica.

Si se agrega a los factores externos mencionados el hecho de que en 1972/1973 la oferta agrícola se redujo debido a prolongadas sequías y a problemas de comercialización, así como el hecho de que la inversión privada en el sector industrial ha venido creciendo con lentitud, se percibirá fácilmente la gravedad de las tensiones inflacionarias.

/6. Perspectivas

4. El proceso de reestructuración

En el transcurso de 1973 los gobiernos centroamericanos constituyeron dos foros de estudio y decisión encargados de formular directrices para la reestructuración del MCCA. El primero - el Comité de Alto Nivel - en el que participan los cinco países, está encargado de examinar la estrategia de desarrollo integrado elaborada por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano (SIECA) y presentar conclusiones a un segundo órgano - llamado Reunión Tripartita - de carácter ejecutivo. Luego de varias reuniones en 1974, el Comité ha llegado a importantes acuerdos sobre los objetivos de las nuevas políticas en materia de desarrollo industrial, inversiones, libre comercio, armonización tributaria, coordinación de planes de desarrollo, política agrícola y ciencia y tecnología. Por último, el 11 de diciembre de 1974 la SIECA entregó al Comité el anteproyecto de un nuevo tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana. Los gobiernos se abocarán al análisis y a la negociación de dicho anteproyecto durante el primer semestre de 1975.

Las actividades del Comité de Alto Nivel han significado consensos en los campos mencionados, que expresan a grandes rasgos los alcances de los compromisos futuros que los cinco Estados participantes plasmarían en el instrumento básico del proceso reestructurado.

De otro lado, se percibe la reincorporación paulatina de Honduras al Mercado Común. Este país firmó acuerdos bilaterales de comercio con otros tres que le otorgan tratamiento preferencial como país de menor desarrollo relativo, pero tales acuerdos son inestables por estar sujetos a la reestructuración del proceso de integración, y deben ser renegociados cada cierto tiempo de conformidad con la evolución de las corrientes de comercio.

sustitución de importaciones. En el ámbito sectorial conviene destacar el fuerte aumento del contenido zonal industrial en las industrias textil, de caucho, química y de bienes metálicos básicos y de productos eléctricos. Estos avances de las industrias intermedias como las metalmecánicas, tanto en la producción como en el intercambio, se han efectuado fabricando bienes de elaboración más bien sencilla, en muchos casos surgidos de operaciones de ensamblaje y, por lo general, de poco valor agregado. En la industria química, por ejemplo, dominan los productos paraquímicos y en la industria mecánica los bienes de consumo duraderos, fabricados o ensamblados sobre la base de materias primas y piezas importadas desde fuera de la zona; los bienes de capital representan aún una fracción pequeña de la producción.

Hubo un progreso notable en la sustitución, sin perjuicio de lo cual, como se observa en el cuadro 2, los coeficientes de importaciones desde el resto del mundo son todavía elevados; por ejemplo, las industrias mecánicas importaban en 1971 un 72% de la demanda zonal, y las industrias intermedias y diversas un 33%. Esto significa que queda todavía un margen importante de sustitución, puesto que la industrialización sigue apoyándose en importaciones de bienes de capital e insumos que la zona no produce. En la medida en que el tamaño del mercado subregional lo permita, o que se lleven adelante actividades de cooperación económica con otros países latinoamericanos ajenos a la subregión, estos sectores pueden ofrecer importantes posibilidades de desarrollo.

En 1971 se intercambiaba más de la cuarta parte de la producción centroamericana en varios sectores: maquinaria eléctrica (40.7%), productos químicos (36.8%), productos textiles (29.9%), manufacturas de caucho (25.6%), y otros. Son varios también los sectores donde la proporción intercambiada de la producción varía entre 12 y 25%, lo que muestra que ha habido avances importantes en el proceso de liberación comercial ligado a la integración.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE ABASTECIMIENTO
IMPORTADO DE LA DEMANDA INTERNA

(Porcentajes)

	Industrias tradicio- nales <u>a/</u>	Industrias inter- medias <u>b/</u>	Industrias metal- mecánicas <u>c/</u>	Industrias diversas <u>d/</u>	Total sector manufac- turero
<u>Importaciones</u> <u>extrazonales</u>					
1960	12.9	66.9	86.3	56.9	36.3
1967	8.9	48.6	76.1	35.1	33.0
1970	7.6	44.3	73.3	23.1	30.9
1971	7.0	33.2	72.2	33.0	31.1
<u>Importaciones</u> <u>intrazonales</u>					
1960	1.4	2.1	0.5	1.4	1.4
1967	7.0	11.6	5.2	12.3	7.9
1970	8.6	13.4	6.1	12.8	9.4
1971	7.4	12.2	5.9	11.0	8.4

Fuente: Documento CEPAL/INEC/74/18 de septiembre de 1974.

a/ Incluye las agrupaciones 20 al 26 y 29 de la CIIU, Rev.1.

b/ Incluye las agrupaciones 27 y 30 al 33 de la CIIU, Rev.1.

c/ Incluye las agrupaciones 34 al 38 de la CIIU, Rev.1.

d/ Incluye las agrupaciones 28 y 39 de la CIIU, Rev.1.

/sustitución de

nacionales vigentes, a veces competitivas entre sí, contribuyó a marcar un rumbo a los efectos potenciales del Mercado Común en el sector industrial. Entre 1959 y 1969 el 58% de la inversión directa extranjera se concretó en Guatemala y El Salvador, países que contaban con ventajas iniciales, y se orientó de preferencia a satisfacer la demanda regional, desempeñando un papel determinante en el monto de las exportaciones intrazonales de manufacturas que se generaron.

El proceso de acumulación de capital se tradujo en una importante ampliación de la capacidad productiva industrial, pero en algunas ramas la demanda regional fue sobreestimada, lo que originó apreciables márgenes de capacidad ociosa.

La ampliación del MCCA surtió sus efectos más favorables en Guatemala y El Salvador, pero fueron también éstos los países en que los problemas del Mercado Común, cuando se produjeron, afectaron más claramente el avance de sus procesos de industrialización; entre 1967 y 1973 la participación del sector manufacturero guatemalteco en el producto se mantuvo entre 15 y 16%, y en El Salvador fluctuó entre 19 y 20%. En cambio, en Honduras y Nicaragua y también en Costa Rica, la actividad manufacturera continuó elevando su participación en la economía, posiblemente debido a la canalización interna del comercio intrarregional de manufacturas que derivó de la situación planteada en 1969, así como al relativo éxito logrado en la colocación de ciertos productos en terceros países.

En el cuadro 2 puede observarse la evolución del grado de abastecimiento importado de la demanda interna, dividido entre lo que proviene del resto del mundo y lo zonal, por grandes agrupaciones industriales, entre 1960 y 1971.^{10/} Se aprecia que en el sector manufacturero en su conjunto el componente importado extrazonal disminuyó de 36.3 a 31.1%, mientras que el intrazonal aumentó de 1.4 a 8.4% (con una pequeña disminución en 1971 con respecto a 1970 por razones conocidas). Esto es una clara muestra del efecto que ha tenido el proceso centroamericano de

^{10/} No se dispone de información sectorial posterior a 1971 para el comercio extrazonal ni sobre el valor bruto de la producción industrial.

decenio de 1960 en el intercambio de dichos bienes dentro del marco de la integración. Un factor que contribuyó a ello en años recientes puede haber sido, entre otros, la desviación hacia terceros países de parte del comercio intrarregional, como consecuencia de la situación planteada en 1969.

3. Comercio intrarregional e industrialización

El arancel común, la ampliación de los mercados nacionales al amparo del libre comercio y las leyes nacionales de incentivos al desarrollo industrial alentaron en sus comienzos el desarrollo manufacturero. Además, durante el primer quinquenio de los años sesenta las exportaciones agropecuarias tradicionales tuvieron un comportamiento muy favorable y apoyaron el crecimiento económico. En este período ocurrió un fenómeno muy peculiar para América Latina: junto con el mejoramiento de la capacidad para importar hubo progresos considerables en la sustitución de importaciones.

Pero a partir de 1968 el avance industrial perdió su ímpetu. Las ventas extrarregionales de bienes agrícolas se estancaron, produciéndose un desequilibrio del balance de pagos, pues las importaciones extrazonales habían seguido creciendo, sobre todo las de materias primas e insumos que necesitaba el proceso de sustitución. Por otra parte, se hizo más clara la ausencia de un planteamiento anticipado de las posibilidades y opciones de desarrollo que se le presentaban a la industria centroamericana dentro del Mercado Común. En la formación del MCCA hubo un avance mayor en las medidas de liberación del comercio intrazonal combinadas con cierto grado de protección frente a la competencia externa, que en las que perseguían programar el crecimiento industrial y la forma en que debían orientarse sus frutos. La limitada vigencia efectiva de los instrumentos que habrían contribuido a orientar el proceso de industrialización, hizo que los países que de partida disponer de una base industrial más amplia aprovecharan en mayor medida las ventajas de la nueva situación. También ante la ausencia de una política selectiva de carácter regional tendiente a asegurar la participación del capital centroamericano, la inversión extranjera sujeta a las leyes

/nacionales vigentes,

No se vislumbran a corto plazo alteraciones importantes en los patrones zonales de comercio, pues la participación relativa de Guatemala y El Salvador en conjunto (62%) dentro del comercio zonal casi no ha variado desde 1965, salvo que Guatemala ha desplazado a El Salvador como principal abastecedor de la zona, debido a que éste comerció solamente con tres países. Honduras fue perdiendo terreno en términos relativos y absolutos durante todo el decenio de 1960 y más aún en la actualidad, mientras que Nicaragua y Costa Rica, partiendo de niveles bajos, han aprovechado más la creación del mercado ampliado. Estos desequilibrios restan estabilidad al intercambio y mantienen los problemas que están en la raíz de las dificultades que han trabado la integración subregional.

El intercambio de productos manufacturados ha ido cobrando importancia dentro del comercio intrazonal, al aumentar su proporción dentro de las exportaciones de 70% a 80% entre 1968 y 1973; predominan las ventas de hilados, tejidos y otros productos textiles, vidrio, herramientas de mano y enseres domésticos de metales comunes,^{9/} con un 36% del intercambio total de bienes, y los productos químicos con más de un 20%, mientras que los bienes de origen agropecuario y otros de corte más tradicional (secciones 0 a 4 de la CUCI) han perdido importancia relativa.

En cambio, la estructura de las exportaciones hacia el resto del mundo refleja una fuerte dependencia de los productos agrícolas, pues en 1973 solamente las exportaciones de café, banano, algodón, carnes, azúcar y madera representaron 85% de todas las exportaciones extrazonales de bienes. El resto de los bienes estaba compuesto por productos de la pesca y ciertas manufacturas. A pesar de que el volumen de las exportaciones extrazonales de manufacturas no es todavía muy apreciable en el conjunto de países, cabe señalar que es significativo, principalmente hacia Europa, y no hubiera sido posible sin la experiencia adquirida en el

^{9/} Estos productos se encuentran en la clasificación CUCI en la sección 6, bajo el título genérico de artículos manufacturados clasificados por material.