

RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.241

15 de octubre de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA EN EL DECENIO DE 1980 */

*/ Documento preliminar sobre temas seleccionados para discutir en el Grupo de Trabajo del Comité de Planificación del Desarrollo que se reunirá en la Sede de la CEPAL, Santiago, durante el 22 y 23 de octubre de 1980.

80-10-2250

INDICE

	<u>Pág.</u>
Capítulo I. EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL: NATURALEZA DEL PROCESO Y PROBLEMAS CENTRALES	1
A. La evolución económica	1
a) Ritmo y estructura del crecimiento económico	1
b) Energía	5
B. El proceso social	7
C. El sector externo	10
Capítulo II. METAS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO PARA LA DECADA DE LOS 80 Y LAS ESTRATEGIAS Y POLITICAS GLOBALES	14
A. Escenarios del crecimiento económico	14
B. La aceleración del crecimiento económico y sus implicaciones	17
a) El ahorro y la inversión	17
b) Crecimiento y estructura sectorial	17
c) El problema de la energía	20
d) El comercio exterior y los problemas de balance de pagos	24
Capítulo III. LAS RELACIONES COMERCIALES EXTERNAS Y LOS PROBLEMAS CON LAS PRINCIPALES AREAS	33
A. Las exportaciones de América Latina y las orientaciones de la política comercial de los países latinoamericanos	33
B. Las relaciones con las distintas áreas y sus problemas.....	36
a) La Comunidad Económica Europea	36
b) Los Estados Unidos	39
c) Países Miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)	41
d) Los países africanos	43
Capítulo IV. EL PROTECCIONISMO EN LOS PAISES DESARROLLADOS	46
A. Introducción	46
B. El proteccionismo arancelario futuro	47
C. Las medidas no arancelarias y la distribución sectorial de los mercados	54
D. La polarización geográfica del comercio mundial	56

	<u>Pág.</u>
Capítulo V. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO	59
A. Tendencia de la situación financiera internacional	59
B. La situación de América Latina	63
C. Las perspectivas en los mercados financieros internacionales	65
Capítulo VI. LA COOPERACION ECONOMICA REGIONAL	70
A. El estado de la integración y la necesidad de acelerar la cooperación económica regional	70
B. Areas de acción en el campo de la integración y de la cooperación económica regional	73

Capítulo I

EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL: NATURALEZA DEL PROCESO Y SUS PROBLEMAS CENTRALES

A. LA EVOLUCION ECONOMICA

a) Ritmo y estructura del crecimiento económico

1. Durante esta década la evolución económica de los países latinoamericanos fue notablemente diversa y su ritmo y estructura experimentaron cambios de profunda significación. El proceso alcanzó un marcado dinamismo en algunos países, fue comparativamente más lento en otros, y, en general, evolucionó de un período de auge a una situación de especial debilitamiento, para avanzar, en los últimos años, en los cauces de una moderada recuperación que tendió a intensificarse en 1979. Pero, al mismo tiempo, se acentuaron los problemas de balance de pagos, la inflación y las tensiones sociales configurando un clima de inestabilidad e incertidumbre, en la mayor parte de los países.

2. La región alcanzó como ritmo promedio de decenio una tasa cercana al 5.7% sin conseguir la meta mínima establecida para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Al mantenerse la tasa de crecimiento de la población relativamente alta (2.7% en promedio) el producto por habitante aumentó en 3% alejándose así de la meta de 3.5% que también consideró la estrategia de este decenio.

3. El curso de la economía mundial y, en particular, la evolución de los países industriales con los cuales América Latina mantiene el grueso de sus relaciones externas tuvo especial influencia en el movimiento de auge y declinación del ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos. Y los acontecimientos y serios problemas que afectan a la economía mundial ejercen sus notorios efectos y repercusiones en la situación y perspectivas económicas de los países de la región. Recordar esto, aunque sea de manera esquemática y breve, resulta de particular interés para presentar después ciertas reflexiones por lo que atañe la elaboración de la estrategia para el próximo decenio.

4. En los primeros cuatro años de la década se aceleró el desarrollo económico y la región en su conjunto logró una elevada tasa anual de crecimiento. 1/ Factores dinámicos de singular importancia fueron, por un lado, las políticas nacionales orientadas directamente a impulsar el crecimiento económico, y, por otro lado, la activa demanda externa que se originaba en la evolución favorable de las economías de los países desarrollados hasta 1973. Coadyuvaba en este proceso el mejoramiento de la relación externa de intercambio y una disponibilidad más flexible de financiamiento externo que la que se había registrado en la década anterior.

5. La experiencia en este período demostró que cuando existen condiciones externas favorables, la región es capaz de impulsar un proceso dinámico de inversión y crecimiento económico de vastos alcances. Esto no es un hecho nuevo, pero adquiere un significado especial en esta nueva etapa del desarrollo económico que ha logrado América Latina, por las proyecciones que éste puede alcanzar en el marco de una nueva estructura de la economía internacional y por la capacidad que puede desplegar para profundizar en una nueva orientación social del proceso de desarrollo.

6. En 1974 se modificó sustancialmente el panorama económico latinoamericano y el curso de la economía mundial. Los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un substancial aumento de precios que incidió en la elevación de su ingreso real y en el acrecentamiento de su capacidad adquisitiva externa. En cambio, los países no exportadores de petróleo se enfrentaron con la debilidad de la demanda externa por la recesión económica en los países desarrollados, al mismo tiempo que sufrían un deterioro en su relación externa de intercambio. Durante dicho año, estos países continuaron todavía expandiendo su inversión y el producto interno, y acrecentando aún más sus importaciones. De esta manera incurrieron en un

1/ Si se excluye a Venezuela, país donde, además de la evolución del producto interno, tiene especial importancia considerar la evolución del ingreso real, se comprueba que la región creció a una tasa anual promedio de 7.7% durante el período 1970-1974.

cuantioso déficit en las cuentas corrientes de sus balances de pagos que fue atendido, en parte, con el uso de las reservas monetarias y, por lo demás, con financiamiento del exterior.

7. En 1975, el empeoramiento de las condiciones externas se tradujo en una significativa disminución de la capacidad de compra externa de los países latinoamericanos y no obstante la contracción que experimentaron las importaciones, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos aumentó por sobre las cifras del año anterior. El ritmo de crecimiento económico se redujo drásticamente pues sólo fue de 3%, es decir, prácticamente igual al aumento de la población de la región en su conjunto.

8. El cuatrienio 1976-1979 se caracterizó por un proceso de alta inestabilidad y una difícil recuperación de conjunto; si bien cabe destacar que 1979 fue el año de mayor ritmo de crecimiento. En el plano nacional a lo largo de los cuatro años es común encontrar tasas relativamente altas de crecimiento precedidas o seguidas de otras muy bajas o incluso negativas. Si para cada uno de los países se compara las tasas máxima y mínima de crecimiento en este cuatrienio, se comprueba que sólo cuatro países tuvieron diferencias menores de 4 puntos y 20 tuvieron diferencias de 5 o más puntos. Esta inestabilidad del crecimiento no siguió una secuencia similar entre países. Así, por ejemplo, 1976 fue el año de mínimo crecimiento para 7 países y de máximo para otros 7. En 1979 alcanzaron la mayor tasa de crecimiento del cuatrienio 6 países, y la menor 7. Como es lógico, las fuertes oscilaciones de la actividad económica han ido acompañadas de acentuados desequilibrios externos e internos. La conducción de la política económica ha debido enfrentar difíciles opciones que en no pocos casos se han resuelto con altos costos para los estratos sociales de menor poder económico, político y de coacción.

9. Durante este decenio continuó el proceso de transformación productiva y tecnológica de la economía de la región. En muchos casos se alcanzó una mayor profundidad y amplitud sectorial que en el pasado. Esto se

registró particularmente, en la producción agropecuaria e industrial, extendiéndose, asimismo, a las demás actividades económicas.

El crecimiento del ingreso y el ensanchamiento del mercado por la expansión de la demanda interna y externa tuvieron un papel importante en esos procesos de transformación, sobre todo por lo que atañe a la instalación de nuevas ramas industriales. Con todo no se logró eliminar, y, por el contrario, parecen haberse acentuado en algunas situaciones, la heterogeneidad productiva que constituye el trasfondo básico estructural que explica aspectos importantes de la conformación de las sociedades latinoamericanas.

10. La economía agropecuaria avanzó en su proceso de transformación con una creciente modernización y diversificación de las explotaciones y cultivos. Sin embargo, el crecimiento medio de la producción se mantuvo en sus tendencias históricas. Los niveles alcanzados por la región en su conjunto en 1979 denotan una tasa media anual de crecimiento de algo menos de 3.5% con respecto a 1970, cifra que resulta inferior a la meta de 4% postulada por la estrategia del presente decenio. Son ostensibles también aquí las diferencias en la evolución de los países, pues mientras la mayoría de ellos se alejó de esa meta, siete países lograron alcanzarla o superarla.

11. La región en su conjunto tampoco satisfizo la meta del 8% establecida para la producción manufacturera. Las fluctuaciones del ritmo de crecimiento industrial, su expansión en los primeros años de la década y su debilitamiento en los últimos años, fueron más marcados que los que se registraron en el crecimiento global.

12. El nivel de la producción industrial de 1979 sólo representa poco más del 6.5% del crecimiento anual con respecto a 1970; y no más de tres países alcanzaron o superaron la meta del 8% establecida en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En los primeros cuatro años del decenio el crecimiento fue mucho más acelerado, pues se elevaba al 8.6% por año, aunque ésto se daba con una fuerte concentración en dos o tres países; pero en los últimos cuatro años la declinación del

ritmo de crecimiento ha sido bien intenso. En suma, si se juzgan las tendencias a lo largo del período puede concluirse que el ritmo del desarrollo industrial fue relativamente lento para la mayoría de los países, sobre todo si se considera la etapa por la cual atraviesa el desarrollo latinoamericano.

b) Energía

1. América Latina posee recursos abundantes de las tres formas de energía comercial de mayor importancia tradicional: los hidrocarburos (petróleo y gas natural), la hidroelectricidad y el carbón mineral, aunque su distribución es muy heterogénea en los distintos países. Las fuentes hidráulicas son importantes y se encuentran más uniformemente repartidas. No ocurre lo mismo con los hidrocarburos ni con el carbón mineral, cuyas reservas conocidas se encuentran considerablemente concentradas en pocos países. En el primer caso, por ejemplo, casi el 80% de estas reservas están ubicadas en Venezuela y México y algo parecido ocurre con el carbón, pues Colombia y México reúnen el 60% de las reservas conocidas.

2. En contraste con esta situación, la estructura de la demanda de energía en todos los países se ha basado fundamentalmente en el petróleo. A pesar de que solamente cinco de ellos lo producen en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades, el consumo regional de este combustible representa más del 60% del total de energía comercial que se utiliza en la región. Si al consumo de petróleo se agrega el de gas natural, que se obtiene generalmente asociado a él, el consumo total de hidrocarburos sobrepasaba en 1950 el 70% del consumo total de energía y se eleva al 75% a mediados de los años setenta. La hidroelectricidad, en cambio, ha sido escasamente utilizada en relación a la potencialidad de esta fuente hidráulica, y más reducida aún ha sido la importancia del carbón mineral como energético.

3. Se evidencia así una notable diferencia entre las estructuras de la oferta y la demanda de energía para la mayoría de los países, que da lugar a una fuerte dependencia del petróleo importado para satisfacer las necesidades internas de energía.

4. El dinamismo y las transformaciones productivas y tecnológicas que caracterizan el desarrollo económico durante la postguerra se aprecian con gran claridad en la elevación que ha experimentado el consumo de energía y en las transformaciones de sus fuentes primarias. En el largo plazo (1950-1975) el consumo de energía total, de la región en su conjunto, creció a un ritmo que se aproxima a 5.5% por año, es decir acompañando el crecimiento del producto interno bruto. En cambio, el consumo de energía comercial o moderna experimentó un aumento mucho más rápido que el del producto interno, ya que su ritmo de crecimiento se acerca a 7% por año. Este proceso se originó en los importantes cambios ocurridos en las fuentes de energía, como consecuencia de su propio desenvolvimiento tecnológico y, en particular, en los cambios estructurales en la producción y la demanda interna que ha traído consigo el desarrollo económico. En 1950, la producción de las fuentes tradicionales, no comerciales, representaba para la región en su conjunto cerca de 40% del consumo total y en 1976 sólo representaba alrededor de 15%.

5. En contraposición a lo ocurrido con el consumo, la producción de energía comercial sólo creció 4% anual en el período 1950-1975. Y como consecuencia de tan dispar evolución, la región vió disminuir, en términos relativos, sus saldos exportables. Así, en 1950 América Latina consumía en forma de derivados un 27% de su producción de petróleo y un 17% de su producción de gas natural. En 1975 esos porcentajes se habían elevado a 57 y 43% respectivamente. De esta manera, la región continuó siendo un exportador neto de combustibles, pero la tendencia muestra una rápida disminución de sus márgenes exportables. Con posterioridad esta situación tiende a modificarse en cierta medida con la aparición de nuevas corrientes de exportación procedentes principalmente de México. La situación y perspectivas difieren mucho de un país a otro y en esto gravita particularmente la alta participación que tienen los hidrocarburos y el peso de las importaciones en el abastecimiento de las necesidades internas.

B. EL PROCESO SOCIAL

1. La modalidad de desarrollo vigente, a pesar de su relativo dinamismo, no ha conseguido incorporar productivamente a toda la masa de la población ni distribuir equitativamente los frutos del crecimiento económico. El acelerado crecimiento poblacional, la fuerte migración urbano-rural y un crecimiento de la fuerza de trabajo cercano al 3% tornan insuficiente desde el punto de vista ocupacional, las tasas de crecimiento registradas. Las situaciones de desempleo abierto y subocupación que se gestan en estas circunstancias presionan a su vez contra una mejor distribución del ingreso.
2. La heterogeneidad que ha caracterizado la conformación y evolución de las economías latinoamericanas y en particular la estructura del proceso de industrialización, no parece haberse atenuado durante esta década. La incorporación de la tecnología moderna contribuyó sensiblemente a aumentar la producción, pero ha tenido una difusión limitada, de manera que han tendido a mantenerse, cuando no a aumentar, en esta etapa del desarrollo latinoamericano las diferencias de productividad entre distintos segmentos de la producción. A esta heterogeneidad propia del medio urbano se ha venido agregando una creciente diferenciación de la productividad en el medio rural. En éste, el desenvolvimiento de las empresas agrícolas modernas en un medio donde la economía campesina tradicional se modifica lentamente, se ha traducido en grandes desigualdades de productividad entre las distintas formas de explotación con las consecuencias distributivas que es fácil imaginar.
3. En el contexto de ese proceso económico y social, los problemas ocupacionales y la magnitud de las situaciones de pobreza tampoco se han atenuado e incluso, todo parece indicar que se pueden haber agravado, sobre todo como consecuencia del debilitamiento del ritmo del crecimiento económico registrado en un gran número de países en estos últimos años. Diversas investigaciones referidas hacia 1970 indican que la subutilización total de mano de obra puede estimarse en un equivalente de aproximadamente 30% de la población económica activa total y que una quinta parte de esta

subutilización corresponde a desempleo abierto. Por otra parte, son impresionantes las diferencias que se aprecian en los ingresos familiares entre los distintos sectores sociales, siendo muy exigua la participación de una gran masa de la población en el ingreso nacional.

4. Esto se pone de manifiesto en la magnitud de la pobreza que según estimaciones referidas también a principios de esta década indican que, con importantes diferencias entre países, la región en su conjunto registra un 40% de familias afectadas por situaciones de extrema pobreza y que casi la mitad de éstas podrían considerarse indigentes.

5. El crecimiento poblacional se vino acelerando durante las últimas tres décadas para culminar a principios de esta década en una tasa que alcanzó el 3%. Luego ha venido declinando y alcanza un 2.7% en la actualidad. Esto es el resultado de los cambios y transformaciones económicas y sociales que caracterizan esta etapa del desarrollo latinoamericano y que se dan al mismo tiempo que se desenvuelven actitudes oficiales y privadas más favorables hacia la adopción de políticas poblacionales. Las tasas del crecimiento demográfico tenderán a disminuir en el futuro, pero las proyecciones indican que se mantendrían relativamente altas, pues hacia el año 2000 la población de la región en su conjunto todavía estaría creciendo aproximadamente 2% por año.

6. Las actuales tendencias del crecimiento demográfico y de la fuerza de trabajo y de su localización imprimirán nuevas características a los conglomerados humanos y a la estructura de las sociedades latinoamericanas. Al disminuir el ritmo de crecimiento de la población rural y mantenerse las migraciones, se acentuará el porcentaje urbano de la población y en especial el de las grandes ciudades.

7. Esta expansión demográfica y su distribución tendrán serias repercusiones de carácter económico, social y político: primero, se expandirá considerablemente la demanda potencial y efectiva de bienes y servicios, y tanto más, si se trata de lograr determinadas metas de mejoramiento de las condiciones de vida de todos los sectores sociales y se trata de disminuir o erradicar en un plazo razonable las situaciones de pobreza e indigencia. Segundo, los cambios espaciales de la población

incidirán en profundas modificaciones en la conformación, tamaño e importancia relativa de los estratos urbanos y rurales de las sociedades latinoamericanas; y, en particular, el acrecentamiento de la población urbana ejercerá una fuerte presión sobre la infraestructura física y social. Tercero, se desplazarán los problemas del desempleo y subempleo de las zonas rurales, o de baja productividad en las zonas urbanas, en la medida en que las estrategias y políticas de desarrollo no aborden satisfactoriamente estos problemas. Cuarto, también es evidente que este aumento poblacional ensancharía y diversificaría el mercado de las economías latinoamericanas si se consiguiera promover un proceso dinámico de absorción productiva de la fuerza de trabajo, elevar el ingreso por habitante y mejorar su distribución social.

8. El crecimiento explosivo que se registrará en la población económicamente activa representa, indudablemente, un desafío excepcional para las estrategias y políticas de desarrollo. Tasas anuales de crecimiento de la fuerza de trabajo cercanas y aún superiores a 3% que se derivan de la estructura por edades de la población y de la mayor participación de la mujer, las cuales no se modificarán en el futuro inmediato, aunque la declinación del crecimiento demográfico resultara más pronunciada que la prevista, son extremadamente elevadas y conforman un problema ocupacional muy difícil de resolver que se agrava por la importante masa que representa la desocupación y subocupación actual de la población activa.

C. SECTOR EXTERNO

1. Durante esta década se han transformado profundamente las formas de inserción de América Latina en la economía mundial y se ha intensificado el proceso de internacionalización y de vinculación con los países industriales de economía de mercado. Las empresas transnacionales han desempeñado un papel preponderante en este proceso, así como la banca privada internacional por la importancia que ésta ha logrado como fuente de financiamiento externo de los países latinoamericanos. Por su parte, los gobiernos han impulsado políticas de mayor apertura externa en los diversos aspectos económicos, financieros y tecnológicos. Manifestaciones específicas de las nuevas relaciones estructurales se dan en el ritmo y composición de las exportaciones e importaciones que se asocian a cambios significativos en la estructura del crecimiento económico; cambios en las fuentes de financiamiento y en los elevados montos del endeudamiento externo.
2. Las empresas transnacionales tienen una importante participación en la producción manufacturera. Dominan en sectores estratégicos, de mayor dinamismo y de más rápido avance tecnológico; en particular, en las industrias químicas, metales básicos, mecánicas y en la industria automotriz. Menor es su participación en las industrias tradicionales donde gravitan las empresas nacionales. El grueso de sus operaciones está dirigido al mercado interno y en menor medida a las exportaciones. A través de este sector de las empresas transnacionales se canaliza una significativa proporción de las importaciones, del financiamiento externo y de la incorporación tecnológica que realizan los países de la región.
3. Las exportaciones experimentaron un proceso de doble diversificación. Se acrecentaron las exportaciones de bienes industriales que para la región en su conjunto llegaron a representar el 20% de las exportaciones totales, aunque esto no tuvo un alcance uniforme y tendió a concentrarse en los países grandes y en algunos de tamaño mediano. Y, al mismo tiempo, se desarrolló un proceso de diversificación de las exportaciones nacionales

de productos primarios o de nuevas corrientes de productos agropecuarios y mineros, que han venido adquiriendo significativa importancia. De esta manera, han comenzado a proyectarse en las exportaciones latino-americanas los efectos de la industrialización y de los cambios productivos que venían produciéndose desde tiempo atrás en las economías nacionales.

4. Como consecuencia del aprovechamiento de la capacidad productiva industrial y agropecuaria que los países han venido creando; de las políticas deliberadas de promoción de exportaciones y de la fuerte presión de balance de pagos a que se vieron sometidos en muchos casos, el ritmo de las exportaciones tendió a elevarse sustancialmente desde mediados de la década. En estas circunstancias, y excluyendo a Venezuela por constituir un caso atípico, el ritmo de crecimiento del volumen de las exportaciones ha crecido en el decenio a una tasa anual cercana al 7%, lo que constituye una cifra comparativamente alta en el contexto de la evolución de postguerra en América Latina.

5. Desde fines de la década pasada se hizo evidente un movimiento hacia una mayor liberación de las importaciones, lo cual configura en un gran número de países una nueva etapa de la política económica distinta por cierto, de la que imperaba en los años 50 y en los primeros años de la década pasada. En los primeros años de la década y con el apoyo de un abundante financiamiento externo el coeficiente de las importaciones con respecto al producto interno tendió a aumentar. Sin embargo, en la segunda parte del decenio como consecuencia de los problemas de balance de pagos que afectaron a muchos países, el coeficiente tendió a descender para volver a aumentar en los últimos años, en el contexto de una política de mayor liberalidad.

6. La composición de las importaciones exhibe características de especial significado para los análisis prospectivos. En primer lugar, se concentran en su mayor proporción en productos intermedios, combustibles y bienes de capital, por lo cual la demanda global de importaciones está íntimamente vinculada con el curso de la producción y de la inversión

internos. En segundo lugar, el valor de las importaciones de combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo, ha aumentado apreciablemente en la mayor parte de los países como consecuencia de los mayores abastecimientos externos y de la elevación de costos, y representa proporciones crecientes de los ingresos corrientes de divisas.

7. En el contexto inflacionario que viene dominando la economía mundial, la evolución de los precios de los bienes primarios y manufacturados ha distado mucho de ser uniforme entre esos distintos rubros y entre las ramas que los componen, con lo cual el efecto de las variaciones de la relación externa de intercambio ha incidido con variada intensidad y con resultados notoriamente distintos entre los países latinoamericanos. Los países exportadores de petróleo consiguieron acrecentar, como es sabido, durante esta década su relación promedio de precios con respecto a los niveles marcadamente deprimidos que se registraban en la década pasada. Los países no exportadores de petróleo han registrado una evolución hacia posiciones diversas. La relación externa de precios ha sido claramente desfavorable para algunos países medianos y pequeños y menos desfavorable para otros países. Si se considera el conjunto de los países no exportadores de petróleo, se comprueba que el mejoramiento de la relación de intercambio los favoreció durante un período relativamente corto, especialmente en el bienio 1972-1973; en cambio la posición de este conjunto de países tendió a deteriorarse con posterioridad y el índice de la relación de intercambio de los bienes y servicios registran un nivel muy similar al promedio de la década pasada, el que, a su vez, representaba un desmejoramiento con respecto a los niveles de los años cincuenta.

8. Se han producido cambios de vastos alcances en el financiamiento externo de América Latina. Esto atañe al monto del financiamiento y a su composición según las fuentes de que procede. El déficit en cuenta corriente de balance de pagos del conjunto de los países no exportadores de petróleo se ha venido ensanchando considerablemente hasta representar

en promedio durante esta década 3.2% del producto bruto interno, relación muy superior a la que se registraba en la década anterior, que fue de 1.9% en promedio. Las entradas de fondos extranjeros tendió a superar en muchos países los déficit en cuenta corriente y contribuyeron al acrecentamiento de las reservas de divisas.

9. El otro hecho notable es el cambio trascendental que se ha producido en las fuentes de financiamiento. En efecto en los años cincuenta y principios de la década pasada el grueso de los capitales que ingresaban a América Latina eran de origen oficial a largo plazo y, en parte, corrientes de inversión directa; en cambio en estos últimos años corresponden en gran proporción a fuentes bancarias y comerciales privadas de corto y mediano plazo y con intereses crecientes. Se ha elevado, en consecuencia, el grado de compromiso que representan los servicios financieros externos con respecto al ingreso nacional y al valor corriente de las exportaciones.

10. El resultado de ese proceso ha sido un aumento apreciable de la deuda externa que de unos 10 mil millones de dólares en 1965 se habría elevado a más de 143 mil millones de dólares a principios de este año. En suma, ha tendido a configurarse una situación de vulnerabilidad externa que tiene una especial significación para los análisis de las perspectivas y de la orientación de la política de desarrollo.

11. Los acuerdos de integración económica con excepción del Grupo Andino han tropezado con dificultades y no han logrado en la mayoría de los casos las metas y objetivos que se habían propuesto. No obstante, se han hecho avances de gran significación en inversiones multinacionales de infraestructura, particularmente en el campo de la energía, así como también progresos importantes en la expansión y diversificación del comercio intraregional. Ha estado aumentando la proporción de las exportaciones totales que se destinan a los países de la región. El comercio recíproco tiene un mayor contenido de bienes industriales: productos intermedios y bienes de capital. Y en algunos rubros estas corrientes representan un factor dinámico de significación para ciertos países.

Capítulo II

METAS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO PARA LA DECADA DE LOS 80 Y LAS ESTRATEGIAS Y POLITICAS GLOBALES

A. ESCENARIOS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

1. Los estudios prospectivos de la Secretaría consideran tres escenarios del crecimiento económico: uno que corresponde a las tendencias históricas; otro de moderada aceleración, y un tercer escenario de aceleración progresiva. El escenario de tendencias examina las proyecciones del crecimiento económico latinoamericano en la hipótesis de que el producto bruto interno de cada uno de los países aumentara en el futuro según una tasa anual igual a la que se registró durante el período de postguerra; lo cual para la región en su conjunto resultaría en una tasa promedio de 6.3% por año. Por su parte, el escenario de mayor dinamismo, que para la región en su conjunto se cifra en una tasa promedio anual que tiende al 8%, ha sido diseñado para examinar principalmente los requerimientos del crecimiento económico y de la transformación productiva que exigirían la realización de la meta de industrialización de Lima, 1/ y el logro de objetivos más ambiciosos por lo que respecta a la absorción de la fuerza de trabajo y la superación de los problemas de la desocupación y subocupación en plazos menos extensos. En este contexto el escenario que se denomina de aceleración moderada representa un planteamiento intermedio que también satisface determinados objetivos económicos y sociales según se examina más adelante.

1/ "Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de Desarrollo Industrial y Cooperación", Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Lima, marzo de 1975.

2. La necesidad de acelerar el crecimiento económico de los países latinoamericanos en el contexto de una estrategia de desarrollo integral que se proponga una distribución equitativa del ingreso nacional y el acrecentamiento del bienestar social de toda la población, se impone, entre otras razones, por la magnitud y gravedad que caracterizan a estos problemas sociales y por las perspectivas notoriamente desfavorables que se aprecian en su evolución ulterior si no se adoptan políticas deliberadas.

A este respecto, el explosivo crecimiento que se producirá en la población económicamente activa, sumado a las situaciones de desocupación y subocupación que prevalecen en casi todos los países, conforma un problema de muy difícil solución. Es evidente que se requerirá de un dinamismo de desarrollo económico, sustancialmente más intenso que el que se desarrolló, en la región en su conjunto, en el pasado y mucho más por cierto que el que se está obteniendo en estos últimos años. No debe olvidarse que con la aceleración del crecimiento económico también se acelera el incremento del producto por persona ocupada, a consecuencia de los avances que deben operarse en la transformación productiva y en el desenvolvimiento de nuevas formas de producción. Durante este proceso, se acrecienta, como es sabido, la dotación de capital que se requiere por hombre ocupado, así como aumenta fuertemente el volumen de producción para absorber una misma cantidad de fuerza de trabajo.

3. Estos estudios cuantitativos no están orientados, como es natural, para formular pronósticos sobre las perspectivas de la evolución económica latinoamericana; sino que, con ellos se trata de aportar elementos de juicio para esclarecer la magnitud y naturaleza de las metas y objetivos de carácter normativo de las estrategias y políticas de desarrollo que debiera instrumentarse, particularmente con el propósito de anticipar los alcances de los esfuerzos que tendrán que realizarse y la profundidad de las reformas institucionales y estructurales, de carácter interno y externo, que deberán llevarse a cabo.

Con estas finalidades, en este documento se analizarán los principales aspectos del desarrollo económico en la década del 80 utilizando el escenario normativo intermedio de crecimiento económico que se ha diseñado tomando en cuenta, entre otros, los siguientes elementos: a) una aceleración del dinamismo económico de mayor intensidad que la que se derivaría de las proyecciones de las tendencias históricas; a fin de contribuir positivamente a la solución de los problemas de la desocupación y erradicación de las situaciones de pobreza extrema; b) una meta mínima de duplicación del producto interno por habitante en un plazo no mayor de 15 años, como norma de carácter general para todos los países, y c) la materialización del alto potencial de crecimiento económico que puede apreciarse en algunos países, con lo cual la meta de crecimiento en algunos casos es algo mayor que el mínimo establecido en el punto anterior.

4. Sobre esas bases, resultaría un escenario cuya meta de crecimiento anual para la región en su conjunto sería mayor del 7% y se aproximaría al 7.5%. Esto significa, como se dijo, un mayor crecimiento que el que resultaría de proyectar la tendencia histórica de largo plazo; pero, para la región en su conjunto, implicaría una expansión económica relativa aproximadamente igual a la que registró América Latina en los primeros cuatro años de este decenio. Sin embargo, cabe insistir en el hecho de que durante ese período, el crecimiento se concentró principalmente en dos o tres países, mientras que el escenario que se postula contempla una aceleración del ritmo del crecimiento económico que abarca a todos los países de la región.

B. LA ACELERACION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y SUS IMPLICACIONES

a) El ahorro y la inversión

1. El logro de esta meta de crecimiento (7.5%) exigiría un alto dinamismo de las inversiones y su coeficiente, con respecto al producto, tendría que elevarse a más del 25%. En principio, se estima que esto no representaría un escollo insalvable porque la región ha dado pruebas, sobre todo en el período de auge, de su capacidad para promover un proceso de inversiones de cuantiosa magnitud. El ahorro interno tendría que aumentar apreciablemente, si, tal como sería deseable, el financiamiento externo se limitara a proporciones razonables con respecto a la inversión, el producto y las exportaciones.

2. Sin embargo, debe hacerse notar que las condiciones y trayectorias configuradas por este escenario, varían de unos a otros países; y son frecuentes los casos en que la aceleración del ritmo de crecimiento exige aumentos relativos de la inversión y del ahorro interno mucho mayores, y, por lo tanto, un esfuerzo más intenso que en otros casos. Asimismo, es evidente, que la importancia relativa del financiamiento externo, en comparación con los niveles del producto y de la inversión, sería también significativamente diferente de unos a otros países.

b) Crecimiento y estructura sectorial

1. En este escenario de crecimiento, la industrialización adquiriría un dinamismo relativamente intenso. Su tasa de crecimiento anual sería de algo más de 8.5%. Esto significa un proceso de industrialización mucho más rápido y profundo que en el pasado. Se tendrán que abarcar nuevas actividades de mayor contenido tecnológico y que exigen grandes inversiones de capital en las ramas de productos intermedios esenciales y de bienes de producción. En esta nueva etapa, la industrialización tendrá que realizarse en las mejores condiciones de eficiencia económica, ya que

la materialización de este escenario de crecimiento exige una expansión considerable del intercambio de productos manufacturados entre los países de la región y de exportaciones a los mercados de los países desarrollados y a otras áreas en vías de desarrollo.

2. También el sector agrícola tendrá que expandirse con mayor rapidez. Las proyecciones macroeconómicas elaboradas sobre la base de las relaciones históricas por países entre el producto del sector agropecuario y el producto bruto interno indican, para la región en su conjunto, una tasa anual de más de 4% y tal vez hasta 4.5% por año. Y según estudios más específicos y detallados realizados en la División Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de la metodología y de información técnica proporcionada por la FAO, resultaría también una tasa similar de 4.5% por año, en relación con el ritmo de crecimiento del producto interno de aproximadamente 7.5% y determinadas hipótesis sobre el comercio exterior de productos agropecuarios.

3. Este incremento de la producción agropecuaria de la región se hace imprescindible para atender la expansión de la demanda interna que lleva consigo el crecimiento del ingreso postulado y los propósitos de erradicación de la pobreza extrema o de las situaciones de indigencia, y satisfacer, al mismo tiempo, el objetivo de acrecentamiento de los saldos exportables de la región.

4. Diversos estudios proporcionan elementos de juicio que demuestran la viabilidad de la aceleración del crecimiento de la producción agropecuaria. El mayor dinamismo tendrá que lograrse recurriendo más que antes a la elevación de la productividad de la tierra cultivada; sin embargo, la ampliación de las áreas continuará siendo un factor importante en la expansión de la producción de este sector.

5. Este escenario de crecimiento supone una acentuada transformación sectorial y tecnológica de las economías de los países latinoamericanos. La participación del sector agropecuario disminuiría apreciablemente,

al mismo tiempo que aumentaría la del sector manufacturero. El dinamismo de este proceso y los niveles de los índices de la composición sectorial del producto variarían entre países y se continuarían registrando importantes diferencias entre ellos en su grado de desarrollo durante los próximos veinte años.

6. Se registraría, además, un fuerte aumento del producto por persona ocupada, lo cual señala el intenso proceso de transformación tecnológica que se difundiría en las economías nacionales. Este aspecto es de carácter casi general para los distintos grupos de países. Muestra mayor intensidad en el sector manufacturero en comparación con el sector agrícola y con el conjunto de la economía. Esta disparidad en el crecimiento de la productividad entre los sectores económicos y dentro de estos sectores plantea serios problemas que tendrán que considerarse en la formulación de políticas de mejoramiento de la distribución del ingreso nacional.

7. No obstante esa elevación de los índices de productividad, se promoverá una mayor absorción de la fuerza de trabajo que - para la región en su conjunto - alcanzaría a igualar al aumento que se produciría en la población económicamente activa. Con todo, esto no resolvería en plazos relativamente cortos el problema de la desocupación por la importante masa que representa la subocupación y la desocupación abierta. Sin embargo, se promoverían mejores niveles en la productividad y el ingreso de ese segmento de la población. La estructura del empleo tendría que experimentar cambios importantes, no sólo por lo que respecta a su distribución sectorial, sino también por lo que hace a su composición en relación con la naturaleza de las ocupaciones y su grado de calificación. Esto plantea, en consecuencia, el problema de las necesidades de capacitación de la población económicamente activa, que tendría que considerarse de manera muy especial para algunos países.

c) El problema de la Energía

1. El análisis de las necesidades de energía constituye un problema de especial preocupación, por la gran incidencia que tiene en las estrategias tecnológicas y de política económica del proceso de desarrollo. En las circunstancias presentes se trata, como es sabido, de un aspecto clave que incluso hay que tomar en cuenta para juzgar acerca de la factibilidad de los mismos escenarios, dada la naturaleza básica y complementaria que tiene la energía como factor de producción de bienes y servicios, a tal extremo que es una de las características del estilo de desarrollo de esta era industrial.
2. Como es natural este examen tendría que referirse a las situaciones concretas de cada uno de los países latinoamericanos. A este respecto son escasos los estudios prospectivos integrales de carácter tecnológico y económico, y los análisis globales de proyecciones que ha emprendido la Secretaría están todavía en curso de elaboración. Con todo se pueden formular algunas apreciaciones de carácter general para ilustrar acerca de la naturaleza y magnitud del problema de la energía en relación con el crecimiento económico latinoamericano.
3. Según se explicó en el capítulo anterior, el consumo global de energía medido en términos de la utilización de fuentes primarias, creció en el largo plazo del período de postguerra según una tasa promedio cercana al 5.5% por año, o sea, que para la región en su conjunto los requerimientos de energía acompañaron al crecimiento del producto interno. Mucho mayor fue el crecimiento registrado en la energía comercial (casi 7% por año), debido a la sustitución de fuentes tradicionales.
4. A consecuencia de los aumentos que se están registrando en los precios reales de los derivados del petróleo y gas natural que representan para la región en su conjunto más del 75% de los abastecimientos totales

de energía moderna, cabría esperar que la elasticidad de la demanda con respecto al producto tendiera a disminuir y que se aplicaran políticas deliberadas para contener los consumos de energía en determinados sectores o para determinadas finalidades. Pero, al mismo tiempo, es evidente que el ritmo de crecimiento económico y el dinamismo de la transformación productiva y tecnológica que llevaría consigo el escenario de desarrollo económico que se está considerando, implica de hecho un aumento apreciable del producto por persona ocupada y un mayor insumo de energía de acuerdo con las pautas tecnológicas conocidas. En consecuencia, salvo que se concibieran otros estilos o escenarios de desarrollo, puede suponerse que las necesidades de energía, no obstante las economías que puedan realizarse, aumentarán a un ritmo más alto que en el pasado y tenderán a duplicarse en un período de 10 a 12 años en relación con la hipótesis de crecimiento económico de 7.5% por año.

5. Frente a las perspectivas inciertas que se vislumbran en relación con los abastecimientos de energía corresponde preguntarse cuáles son las condiciones que se ofrecen en los países de la región en esta materia para satisfacer los requerimientos señalados. Con respecto a este tema, sólo se puntualizarán aquí algunos aspectos de carácter general.

6. Cabe hacer notar que la región, considerada en su conjunto, es exportadora neta de energía hacia el resto del mundo. Sin embargo y tal como se señaló en el Capítulo I los saldos exportables han venido disminuyendo apreciablemente. En los últimos años esta situación puede modificarse en cierta medida con las nuevas corrientes de exportación, principalmente de México. Habrá que profundizar en estos estudios pues hay mucha incertidumbre con respecto a estas apreciaciones. Al presente, no más de cinco países son realmente exportadores netos de hidrocarburos, mientras que todos los demás son importadores netos, si bien registran diversos grados de dependencia externa.

7. En efecto, en el plano nacional se presentan situaciones muy distintas. Por un lado los países exportadores de petróleo han fortalecido su capacidad de financiamiento y se ampliarán aún más sus posibilidades de acelerar su desarrollo económico, en la medida en que continúen mejorando su relación de intercambio. Por el otro lado, el conjunto de países no exportadores de petróleo presenta perspectivas de variada naturaleza. En algunos, la importancia de los abastecimientos externos de combustibles, con respecto a las proyecciones de la demanda total, y la gravitación de sus costos en los ingresos corrientes de divisas, son relativamente bajos. Su demanda de importaciones de hidrocarburos tenderá a crecer en distinta magnitud según la evolución de la producción nacional y los resultados de las medidas y políticas energéticas que adopten. Se pueden agravar sus problemas de balance de pagos, pero, muy probablemente, no lleguen a representar un obstáculo insalvable que limite más severamente que otros factores el objetivo de acelerar el ritmo del crecimiento económico. En cambio, se identifica otro grupo numeroso de países, de diversos tamaños, en el cual el grado de dependencia y la importancia relativa de los costos de las importaciones son mucho más grandes y crecientes. En este grupo se observan numerosos casos en que el problema energético adquiere una gran importancia y en los cuales el planteamiento de escenarios de crecimiento económico no puede desvincularse de las perspectivas y programas energéticos. En estos países la economía de energía, la sustitución de hidrocarburos por otras fuentes energéticas convencionales y no convencionales, la disminución de la dependencia de las importaciones de petróleo y el incremento de las exportaciones para acrecentar las disponibilidades de poder de compra externo, deben considerarse como objetivos ineludibles de las estrategias y políticas de desarrollo. Esta política se ha iniciado con destacado vigor en algunos casos y se trata de sustituir en cierta medida las importaciones de petróleo con energía nacional procedente de la biomasa.

8. La necesidad de enfrentar en un marco de cooperación regional los problemas de balance de pagos y de acceso a un suministro estable de energía que enfrentan los países más afectados por los déficit energéticos ha sido recogida por la Reunión Extraordinaria de Ministros de la OLADE (Costa Rica, 6 a 8 de julio de 1979) en la "Declaración de San José": "Una solución duradera de la actual crisis requiere de esfuerzos inmediatos y permanentes para incrementar la oferta y diversificar las fuentes de energía, así como para racionalizar la demanda. Sin embargo, por las propias características del sector, estas acciones sólo podrán rendir frutos a mediano y largo plazos. Por ello, hay una imperiosa necesidad de encontrar mecanismos para que, en el corto plazo, se garantice un suministro estable de energía a los países en desarrollo actualmente importadores". 2/ "A corto plazo, es urgente que se atiendan los problemas derivados de la grave situación de balanza de pagos por la que atraviesan algunos países de la región importadores de petróleo. Sin embargo, éste no debe implicar el descuido de los programas de largo plazo a fin de atacar las raíces estructurales de la actual coyuntura, fundamentalmente el escaso avance en la explotación de fuentes propias de energía tanto en países de menor grado de desarrollo relativo como en los de nivel intermedio." 3/

9. Un acuerdo de gran importancia (véase Capítulo V) por su contenido de solidaridad y apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo importadores de petróleo, es el reciente convenio suscrito entre México y Venezuela para cooperar con países centroamericanos y del Caribe en asegurarles el abastecimiento de sus necesidades de petróleo y otorgarles créditos para financiar hasta el 30% de su actual consumo.

2/ Párrafo 6 Declaración de San José.

3/ Párrafo 19 Declaración de San José.

d) El comercio exterior y los problemas de balance de pagos

1. Desde fines de la década pasada y hasta 1974, el volumen de las importaciones creció rápidamente y en una magnitud mayor que la del producto interno en la mayoría de los países de la región. Esto se dió en el contexto de cambios estructurales hacia relaciones más abiertas con el exterior, diversificación de las exportaciones, mayor uso del financiamiento externo y una activa participación de las empresas transnacionales en la economía de los países de la región. Con posterioridad, a consecuencia de los graves problemas de balance de pagos en los países no exportadores de petróleo, disminuyó el dinamismo de las importaciones al extremo de que en algunos casos se contrajeron sus niveles absolutos. En años más recientes ellas tendieron a recuperarse.

2. En estos estudios prospectivos se examinan las proyecciones que podrían tener las importaciones en el contexto de un proceso dinámico de crecimiento, tomando en cuenta diversos elementos de juicio sobre las características de ese proceso, y en especial sus relaciones con el producto y la inversión. De este análisis se deriva que las necesidades de importación tenderían a crecer para casi todos los países y para la región en su conjunto, según un ritmo algo más alto que el del producto interno. Así, en el escenario que estamos considerando las importaciones crecerían a un ritmo de 8.0% por año durante el próximo decenio. De esta manera, el valor - a precio constante de 1975 - de las importaciones de bienes y servicios sería hacia 1990, 2.6 veces mayor que el promedio registrado en el trienio (1976-1978). Su estructura continuaría acentuando la importancia predominante de los productos intermedios y de los bienes de capital, y el mayor aumento relativo se registraría en las importaciones de bienes de capital.

3. Se ve - por lo tanto - con claridad que el poder de compra externo de los países latinoamericanos tendrá que expandirse mucho más que en el pasado para poder satisfacer esa demanda de importaciones de bienes y servicios. Esta expansión dependerá de tres fuentes principales: i) volumen y diversificación de las exportaciones; ii) evolución de la relación de intercambio, y iii) magnitud que pueda alcanzar la inversión y el financiamiento externos. Así, por ejemplo, si se supusiera que la relación de intercambio habría de mantenerse en los niveles de 1976 y que el financiamiento neto externo - equivalente al déficit en cuenta corriente del balance de pagos - continuará registrando durante la próxima década una relación con respecto al producto interno similar a la que registraron los países durante la presente década, resultaría que para la región en su conjunto los ingresos de exportación de bienes y servicios deberían aumentar según un ritmo similar al de las importaciones: 8% por año durante la próxima década; al mismo tiempo que el financiamiento neto externo representaría en promedio el 2.8% del producto bruto interno, y alrededor de la quinta parte de esas exportaciones hacia 1990. Es claro que las necesidades de exportación se reducirían si el financiamiento neto externo fuera mayor, lo mismo que ocurriría si mejorase la relación de intercambio. Así, se ha calculado que las necesidades de exportación de bienes y servicios crecerían 7% por año, si el financiamiento neto externo se incrementara aún más durante la próxima década hasta representar 4.4% del producto bruto interno hacia 1990. Este coeficiente sería todavía mayor en la década subsiguiente si continuara el mismo ritmo de las exportaciones. De esta manera, los servicios y las utilidades del endeudamiento y de las inversiones externas tenderían a alcanzar relaciones muy elevadas con respecto a los ingresos corrientes de exportación y configurarían situaciones de difícil manejo en la práctica; esto supondría además una estructura de crecimiento económico donde el coeficiente de ahorro interno tendería a disminuir cuando se

acelera el crecimiento económico. Por supuesto que este esquema podría mejorarse apreciablemente en la medida en que se introduzcan cambios favorables en las condiciones y términos de una efectiva transferencia de recursos reales hacia los países en desarrollo. En cualquier caso, es evidente que la expansión de las exportaciones y el mejoramiento de la relación de intercambio son factores fundamentales de este escenario de crecimiento económico.

4. Se plantea por lo tanto el problema de examinar las proyecciones de la demanda externa para satisfacer esas necesidades de exportación de América Latina y la naturaleza y alcances de los cambios estructurales que deberán promoverse en el orden internacional para impulsar la expansión del comercio de los países en vías de desarrollo. Existen varias proyecciones que responden a distintas hipótesis acerca del crecimiento económico mundial y en particular acerca del ritmo del crecimiento económico de los países industriales.

5. La Secretaría también ha efectuado análisis sobre esta materia, cuyos resultados globales esenciales concuerdan por lo general con otras proyecciones si se hacen comparaciones en condiciones similares. Uno de los análisis, efectuado esencialmente sobre la base de las relaciones históricas muestra los siguientes resultados: si el comercio mundial se expandiera en la próxima década a ritmos iguales o levemente superiores a 7% y la región mantuviera una tendencia análoga a la del pasado histórico, sus exportaciones crecerían también a ritmos similares a los del período histórico, aproximadamente en 5% anual. Este comportamiento implicaría que la participación regional en el comercio de productos básicos y combustibles seguiría bajando, en tanto que los productos manufacturados aumentarían a un ritmo análogo al del comercio mundial (8 a 9% al año).

6. Sin embargo, y tal como se ha destacado en páginas anteriores, en lo que va corrido de la década, los países latinoamericanos han realizado notables esfuerzos por alterar la tendencia histórica a través de políticas deliberadas de promoción y diversificación de sus exportaciones. Esas tendencias han experimentado cambios importantes en ciertos aspectos. A

este respecto, es interesante anotar que durante el último trienio (1977-1979) las exportaciones latinoamericanas habrían crecido según un ritmo anual que se aproximaría al 9%, no obstante la contracción del volumen de las exportaciones de Venezuela.

7. Las proyecciones reflejan una gran disparidad entre las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones que arroja un cuantioso y creciente déficit en el balance comercial. Sin embargo, es necesario insistir en lo que ya se dijo acerca de que este resultado se deriva de proyectar para el futuro el lento ritmo de crecimiento de las exportaciones primarias y su tendencia declinante en el comercio mundial; las tendencias de las exportaciones de combustibles que ahora pueden modificarse sensiblemente con la incorporación de México como exportador de petróleo, y las tendencias pasadas de participación de América Latina en las exportaciones manufactureras. Este cuadro estructural tendría necesariamente que modificarse en correspondencia con el acrecentamiento del tamaño y los cambios en las condiciones de producción y oferta de las economías de los países latinoamericanos que supone el escenario que se está considerando y con los cambios estructurales que deben promoverse en la economía mundial hacia la conformación de un nuevo orden económico internacional.

8. Se han hecho diversos análisis cuantitativos acerca de las posibilidades y de las políticas para reducir ese déficit potencial del balance comercial y de sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento económico. Es notorio que el financiamiento externo no puede ser la fuente principal para resolver ese déficit, al que todavía habría que agregar los egresos que se originen en las utilidades y servicios de la inversión y del endeudamiento externos. Esto no sería viable por la magnitud del déficit, y no sería lógico por las razones que se acaban de expresar en relación con el significado de ese déficit y por la frustración del ahorro interno que una política de ese tipo lleva aparejada.

9. En términos generales los aspectos complementarios de carácter global que cabe considerar son: i) el aumento y diversificación de las exportaciones más allá de lo que resulta de las proyecciones de tendencia; ii) el mejoramiento de la relación de intercambio, iii) las posibilidades de comprimir las importaciones con respecto a las proyecciones formuladas, y iv) el uso de un financiamiento externo mayor que las metas que se han propuesto en estos estudios prospectivos.

10. El crecimiento de las exportaciones deberá examinarse en relación con su composición y con los mercados de acceso. Véase en primer lugar el aspecto relacionado con su ritmo y estructura. Se anotó en el Capítulo I que durante la presente década se acentuó el proceso de diversificación de las exportaciones que se venía operando desde fines de la década pasada, y esto ocurrió en los rubros de productos primarios y merced a la creciente incorporación de productos manufacturados. Con todo, para la región en su conjunto, las exportaciones de productos industriales sólo representan alrededor de 20% del total y se concentran en los países grandes y en algunos medianos. Como es natural, esta estructura de las exportaciones deberá cambiar en favor de una mayor participación de los productos industriales, donde participen rubros de más avanzado contenido tecnológico, y todo ello de manera congruente con la transformación productiva y tecnológica que el proceso de desarrollo económico lleva consigo, y con una estrategia de desarrollo que trata de mantener cierto grado de apertura externa para favorecer la asignación más eficiente de los recursos y el aumento de la productividad. Un razonamiento similar, y especialmente en relación con la dotación de recursos, debiera hacerse con respecto al mayor dinamismo que deberán lograr las exportaciones de productos primarios con un creciente grado de elaboración; dándose en este caso además el hecho material de la gran magnitud que representan estos rubros en las exportaciones totales de la región y sobre todo en los países medianos y pequeños.

11. El aumento sustancial que se requiere en las exportaciones latinoamericanas para la próxima década deberá abarcar, por lo tanto los diversos rubros de productos primarios con el mayor grado de elaboración, nuevas corrientes de exportación, y el acrecentamiento y diversificación de los productos industriales que representan las corrientes más dinámicas del comercio internacional. Es sabido que en el campo de los productos primarios América Latina ha estado perdiendo su participación en el comercio mundial. En estos estudios cuantitativos se demuestra que bastaría que la región mantuviera una determinada proporción en ese comercio mundial y que se le facilitara el acceso a los mercados de los países industriales para que estas exportaciones aumentaran, en su conjunto, a un ritmo significativamente mayor que en el pasado. Con todo, son los productos industriales los que deben constituirse en las corrientes más dinámicas de las exportaciones latinoamericanas.

12. En estos últimos años el valor de las exportaciones totales de América Latina se distribuyó en cerca de dos tercios a los países desarrollados, en algo menos del 20% a los mismos países latinoamericanos, algo menos del 10% a los países socialistas y 4% a otras áreas en desarrollo. En estas condiciones, es evidente que el logro de las metas de exportación que exige el crecimiento económico de la región dependerá mucho, sobre todo en una primera etapa, del acceso y acrecentamiento a los países industriales que absorben actualmente una proporción tan alta como la señalada. Y esto dependerá, a su vez, de la evolución de la demanda externa de esos países y especialmente de las políticas deliberadas que tiendan a eliminar las conocidas restricciones de todo orden que limitan el acceso a sus mercados y de políticas de reestructuración de su actividad económica interna que promuevan las condiciones básicas para una nueva inserción expansiva de los países en desarrollo en la economía mundial. En este plano, las perspectivas para el futuro inmediato son francamente desfavorables, por el lento ritmo de crecimiento económico de los países industriales y el recrudecimiento de las medidas proteccionistas, como se examina en los Capítulos III y IV.

13. Estos estudios también demuestran con toda claridad que no obstante los resultados positivos que puedan lograrse en cuanto a acrecentar y diversificar las exportaciones a los países desarrollados, la expansión del comercio intraregional aparece también como una condición necesaria de la aceleración del desarrollo de los países latinoamericanos. Este comercio ha venido aumentando a un ritmo más alto que el comercio con el resto del mundo. A principios de la década pasada las exportaciones a la región representaban sólo 8% del total y ahora llegan a 17%; ^{4/} y además, estas corrientes de bienes tienen una composición distinta al comercio con el resto del mundo, predominando en ellas ramas nuevas de productos intermedios industriales y de bienes de capital.

14. Es evidente, por otra parte, que la expansión del comercio con los países socialistas y con otras áreas en vías de desarrollo debiera ser asimismo el otro objetivo complementario, para aprovechar el extraordinario potencial que ofrecen esas áreas. Por lo demás, estos objetivos figuran en las políticas nacionales y se están haciendo algunos avances interesantes en estos campos.

15. Las fluctuaciones y el deterioro de la relación externa de precios tienen efectos importantes, favorables y desfavorables, en los resultados de los balances de pagos y en el curso de la inversión y del ingreso real de los países latinoamericanos. En estos estudios prospectivos se ha supuesto una relación externa de precios constantes al nivel del año 1976. Se describió en el Capítulo I la posición relativa que alcanzaron los índices durante esta década. Convendría agregar que con respecto a 1976, la relación de intercambio tendió a mejorar en 1977, pero se deterioraron en 1978 y 1979. Las perspectivas sobre la evolución de dicha relación

^{4/} Estas cifras no incluyen los países y territorios del Caribe, con excepción de Haití y República Dominicana.

distan mucho de ser alentadoras sobre todo en el corto y mediano plazos, debido al costo creciente de las importaciones procedentes de los países industriales, el alza del precio de los combustibles y a la inestabilidad e incertidumbre con respecto a los precios de los productos primarios. En la medida en que se deterioren las relaciones externas de precios se agravarán los problemas de balance de pagos. De ahí la importancia capital que asignan los países latinoamericanos y los países en vías de desarrollo a los objetivos de lograr una estabilidad de los precios reales de los productos primarios a niveles remuneradores en el mercado internacional.

16. El modelo de estos escenarios de desarrollo económico, supone un crecimiento de las importaciones relativamente más alto que el del producto interno. La elasticidad que registran las importaciones proyectadas con respecto al producto es menor que la que se registró en los primeros años de esta década; sin embargo, los modelos presentan una estructura de crecimiento relativamente abierta si se la compara con la que operaba en la etapa de décadas pasadas en que predominaba el llamado modelo de sustitución de importaciones. Esta tendencia a la apertura se ha visto reafirmada por la evolución del comercio exterior de los años 1978 y 1979.

17. Cabría preguntarse ante el déficit potencial que se está examinando, si no sería posible lograr el crecimiento económico propuesto con una elasticidad de las importaciones inferior a la que resulta de estos estudios. Esta pregunta adquiere una importancia trascendental en estos momentos frente a la acentuación del proteccionismo y a la resistencia de los países desarrollados para adoptar medidas efectivas en favor de la expansión del comercio con las áreas en desarrollo en el contexto de un proceso de reestructuración de la economía mundial. Si bien no puede pretenderse una contestación técnica precisa sobre la base del instrumental analítico global que se está considerando, caben algunas observaciones de carácter general sobre este punto. Diversos elementos

de juicio indican que en el marco del estilo de desarrollo vigente, la elasticidad de las importaciones que resulta de estos estudios cuantitativos puede considerarse como razonable desde el punto de vista de una determinada estructura de crecimiento relativamente menos abierta, y en este sentido podría pensarse que al menos los países grandes y algunos medianos están en condiciones, por la capacidad industrial que han logrado y la mayor amplitud de los mercados nacionales, para avanzar en cierta medida en la sustitución de importaciones de bienes intermedios esenciales y de bienes de capital. Es indudable que una política de esta naturaleza debiera concebirse en el contexto de la expansión del comercio intraregional, pues éste facilitaría una solución más eficiente que una "contracción" del coeficiente de importaciones en el plano nacional.

Capítulo III

LAS RELACIONES COMERCIALES EXTERNAS Y LOS PROBLEMAS CON LAS PRINCIPALES AREAS

A. LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA Y LAS ORIENTACIONES DE LA POLITICA COMERCIAL DE LOS PAISES DESARROLLADOS

1. De acuerdo con las estimaciones preliminares, el valor total de las exportaciones de bienes de América Latina (23 países, excluida Cuba) en 1979 habría alcanzado 72 155 millones de dólares, un 33.5% más alto que el del año precedente y una de las tasas más altas de los años recientes, sólo superada por las que se registraron en 1973 y 1974. Como es obvio, esta evolución reflejó principalmente la situación de los países exportadores de petróleo y sus derivados, grupo para el cual el aumento de valor en 1979 representó 45.9% sobre el año anterior, aumento que correspondió casi por completo a un incremento del valor unitario de las exportaciones, ya que el crecimiento del volumen exportado - que también lo hubo - fue relativamente pequeño. Sin embargo, para el grupo más numeroso de países de la región, los no exportadores de petróleo, la evolución de 1979 tuvo también aspectos favorables, pues el valor total de sus exportaciones de bienes en dicho año aumentó 29.3%, el aumento porcentual más alto desde 1975, al que contribuyeron tanto un mejoramiento de los precios externos de importantes productos de exportación como un incremento en los volúmenes exportados. Esta favorable evolución correspondió principalmente a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú.

2. Un examen de la distribución de las exportaciones por principales áreas de destino muestra que durante los últimos 4 años no se han presentado cambios de gran significación, salvo quizás en el último año en las exportaciones destinadas a los países de Europa Oriental, cuyo porcentaje con respecto al total declinó con respecto al de 1978, no por una disminución en los valores absolutos, sino por un crecimiento de menor

intensidad que el logrado en las exportaciones a otras áreas. Sin embargo, antes de señalar puntos específicos de las relaciones con determinadas áreas o grupos de países, es conveniente examinar algunos que son relevantes desde el punto de vista del conjunto de los países desarrollados.

3. Las condiciones de recesión y altas tasas de desempleo que han afectado ya por varios años a los países desarrollados han tenido por consecuencia el recrudecimiento de tendencias proteccionistas en dichos países. En algunas oportunidades los gobiernos de tales países - individualmente o en conjunto - han hecho declaraciones en el sentido de no imponer restricciones a las importaciones sino en los casos que sean absolutamente necesarias y aún cuando hay que reconocer que en algunos países no se han atendido favorablemente todas las peticiones hechas por sectores o grupos económicos para la imposición de restricciones, de todos modos éstas se han extendido de manera alarmante en los años recientes, particularmente en los productos en los que cierto número de países en desarrollo ha logrado capacidad competitiva: textiles, prendas de vestir, artículos de cuero, calzado y otras manufacturas de la industria liviana.

4. El recrudecimiento del proteccionismo en los países desarrollados es, por lo tanto, la mayor amenaza actual y potencialmente de efectos más perturbadores contra las posibilidades de expansión de las exportaciones de los países en desarrollo y en particular de sus exportaciones de manufacturas. Más aún, se aplica en contra de los países en desarrollo que están avanzando en su grado de industrialización, en un contexto internacional en el que los países desarrollados han alcanzado un alto grado de liberalización del comercio recíproco de productos industriales y en el que, para compensar el papel restringido que ahora juegan los gravámenes arancelarios, se recurre a las diversas formas de restricciones no arancelarias y principalmente aquellas que mediante los "acuerdos voluntarios de restricción a las exportaciones" incorporan a los propios países afectados al mecanismo de restricción.

5. La obtención de un tratamiento arancelario preferencial para las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo fue el resultado de un largo período de discusiones con los países desarrollados. Cuando éstos acordaron las bases del Sistema Generalizado de Preferencias, como concesión unilateral, lo rodearon de tales salvaguardias y restricciones que sólo un número reducido de países en desarrollo ha estado en condiciones de beneficiarse del mismo y ello siempre con respecto a sólo una proporción de sus exportaciones de manufacturas. Pese a ello, esos modestos beneficios se ven amenazados por dos causas principales:

- la erosión de los márgenes preferenciales como consecuencia de la reducción de la tasa arancelaria de la "nación más favorecida" acordada en las recientemente finalizadas Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT;
- la aplicación del principio de "gradualidad" en virtud del cual van siendo excluidos del Sistema Generalizado de Preferencias los productos y los países que alcanzan cierto grado de competitividad.

6. En relación con la erosión de los márgenes preferenciales se sostienen opiniones divergentes, pues mientras en algunos estudios se llega a la conclusión de que el efecto neto es una pérdida para los países en desarrollo, en otros se afirma que esta pérdida puede ser y es efectivamente compensada por las mayores exportaciones generadas por la reducción de la tasa de la "nación más favorecida". Por lo demás se afirma que mientras esta reducción es permanente (está "consolidada" en el GATT), los beneficios del SGP son temporales, de carácter discrecional y están sujetos a cuotas y otras restricciones.

7. La aplicación del principio de "gradualidad" es diferente según el esquema del país que concede las preferencias. En el esquema de los Estados Unidos este principio opera de dos maneras: excluye del tratamiento preferencial todo producto procedente de un país desde el cual las importaciones han alcanzado el 50% de las importaciones totales, o también, cuando las importaciones de un producto desde determinado

país exceden un valor previamente establecido (que inicialmente fue de 25 millones de dólares anuales y en 1979 fue 41.9 millones). En el esquema preferencial de la CEE el mecanismo de exclusión opera mediante la fijación de "cuotas arancelarias" sobre los productos y porcentajes máximos de la cuota que puede suministrar un solo país; al exceder ese porcentaje las importaciones de ese producto quedan sujetas a la tasa NMF.

8. La aplicación del principio de "gradualidad" en las relaciones comerciales entre países desarrollados y en desarrollo tiene como antecedente la aplicación de ese mismo principio en la esfera de las relaciones financieras. En efecto, cierto número de países latinoamericanos fueron quedando paulatinamente excluidos de la "asistencia financiera oficial" para el desarrollo, de los créditos oficiales y otras formas de ayuda financiera por considerar que estaban en condiciones de fácil acceso a los mercados de capitales privados. Ello explica el cambio sustantivo que ha registrado la composición de la deuda externa de la mayoría de los países de esta región.

B. LAS RELACIONES CON LAS DISTINTAS AREAS Y SUS PROBLEMAS

a) La Comunidad Económica Europea

1. Para el conjunto de los países latinoamericanos, la CEE constituye el segundo mercado más importante, superado solamente por el de los Estados Unidos, puesto que durante la década pasada absorbió en promedio el 20% de sus exportaciones totales. Desde su creación, la CEE ha planteado dos grandes grupos de problemas relacionados con el acceso de los productos latinoamericanos a ese mercado: i) los que se derivan de la política agrícola común, y ii) los que surgen de la red de acuerdos comerciales preferenciales firmados con un elevado número de países en desarrollo y algunos desarrollados.

2. Respecto de la política agrícola común, la CEE ha mantenido una posición intransigente en el sentido de que no es negociable, aún cuando su aplicación requiere el mantenimiento de un complejo sistema de gravámenes variables a la importación, restricciones cuantitativas y aún prohibiciones absolutas como ocurrió por algún tiempo con las importaciones de carnes. Ello sin contar el otro efecto de la política agrícola común, la creación de excedentes, que se vierten al mercado mundial fuertemente subsidiados, con lo que no sólo se deprimen los precios del mercado internacional sino que se quitan mercados a otros exportadores, particularmente países en desarrollo, que no están en condiciones de competir con exportaciones subsidiadas.

3. Los problemas de mayor envergadura, sin embargo, están en la red de acuerdos comerciales preferenciales mediante los cuales la CEE ha ido creando una vasta zona de influencia, que en un comienzo comprendió a 18 países en desarrollo reunidos por la primera Convención de Yaoundé y actualmente incluye 57 países en desarrollo participantes de la Convención de Lomé. Esta última Convención concede acceso totalmente libre de restricciones arancelarias y no arancelarias al mercado de la CEE a todos los productos provenientes de los 57 países, con excepción de aquellos productos cubiertos por la Política Agrícola Común, pero aún en este caso, la Comunidad toma las medidas necesarias para asegurar, como regla general, un tratamiento más favorable que el que corresponde a dichos productos cuando provienen de terceros países que gozan del tratamiento de la "nación más favorecida". Además de estas condiciones de libre acceso al mercado comunitario, los países en desarrollo miembros de la Convención (denominados países ACP por ser del Asia, el Caribe y el Pacífico), son también beneficiarios de tres acuerdos suplementarios: uno sobre cooperación industrial, otro sobre asistencia financiera y técnica y un tercero que establece un sistema de estabilización de ingresos de exportación.

4. De alcance más limitado pero también de carácter preferencial son los acuerdos concluidos con los países del Maghreb (Argelia, Marruecos y Túnez) y 4 países del Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano y Siria). Los acuerdos con Grecia, Turquía, Malta y Chipre constituyen un caso especial, en cuanto se consideran preparatorios del acceso de dichos países a la Comunidad. Por último los acuerdos con los 8 países miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio e Israel están encaminados a la creación de una zona de libre comercio entre esas dos agrupaciones.

5. Esta sucinta enumeración de la compleja y variada red de acuerdos comerciales de la CEE tiene el propósito de sugerir la importancia de la discriminación comercial que actualmente enfrentan los países latinoamericanos en ese mercado y las perspectivas poco alentadoras que indica para el futuro, si es que los países latinoamericanos no logran coordinar adecuadamente su gran poder de negociación vis-a-vis la CEE a fin de, por lo menos, obtener compensación en otros campos por la discriminación que sufren en el aspecto comercial.

6. A este respecto conviene señalar que los países latinoamericanos y la Comunidad han mantenido consultas para ampliar sus relaciones comerciales y su cooperación económica. En abril del año en curso la CEE firmó un acuerdo-marco de cooperación comercial y económica con Brasil, acuerdo que sustituye otro - de carácter más limitado - que se había firmado en diciembre de 1973. Los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Acuerdo de Cartagena y los 9 de la Comunidad sostuvieron una reunión, a comienzos de mayo último, al final de la cual se aprobó una "Declaración Conjunta", en la que se definen los principios y los objetivos que guiarán la acción de los participantes en sus relaciones recíprocas. A mediados de junio último se realizó la primera reunión de negociaciones para un acuerdo-marco de cooperación económica entre la Comunidad y el Grupo Andino.

b) Los Estados Unidos

1. Los países latinoamericanos han estado perdiendo participación en el mercado de los Estados Unidos debido al fuerte crecimiento que han experimentado las importaciones de este país desde el Asia. En efecto, durante el período 1975-78 las importaciones de Estados Unidos desde los países asiáticos (excluido el Japón) aumentaron un 121%, contra solamente un 50% de las provenientes de países latinoamericanos. El incremento de las procedentes del Japón fue de 114%. Otros países de esa región con altas tasas de crecimiento fueron la República de China, 163%; Hong Kong, 157%; Malasia, 96%; Singapur, 105% y Tailandia, 99%.

Este deterioro de la participación latinoamericana en las importaciones totales de los Estados Unidos ha ocurrido a pesar de que este grupo de países continúa siendo un mercado muy importante para las exportaciones de aquel país, al absorber entre el 14 y el 15% de tales exportaciones. De hecho, durante la mayor parte de la década pasada, los Estados Unidos registraron persistentes déficit en su balanza comercial, que fueron aliviados en parte con los saldos positivos que registró el comercio con los países latinoamericanos entre 1970 y 1976 y nuevamente en 1978.

2. En el ámbito de las relaciones comerciales entre las dos áreas se han registrado algunos hechos positivos para su mejoramiento. Uno de ellos fue la modificación de la legislación que excluía a Ecuador y Venezuela como beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias. Otro también muy importante fue la decisión de suscribir el Acuerdo Internacional del Azúcar, con lo cual éste pudo implementar las cláusulas que establecen el sistema de recaudaciones para el fondo de financiamiento de existencias. Por último, cabría señalar que a pesar de las fuertes presiones internas, el gobierno ha tomado una actitud favorable respecto a la remoción de algunas restricciones o al negarse a imponer otras nuevas. De todos modos,

el recurso a la cláusula de salvaguardia constituye una amenaza siempre presente de aplicación de derechos compensatorios a ciertas exportaciones latinoamericanas que se estiman subsidiadas, no obstante que los Estados Unidos gastan miles de millones de dólares en proyectos que en la práctica constituyen ahorros financieros a sus exportadores.

3. Aunque los resultados de la "Ronda Tokio" y la propuesta legislación de los Estados Unidos para implementarlos no satisficieron todas las expectativas de los países en desarrollo, ni de los latinoamericanos en particular, contienen algunos aspectos positivos. Por ejemplo, algunos productos latinoamericanos que no tienen libre acceso al mercado de los Estados Unidos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias porque están sujetos a la fórmula de la "necesidad competitiva" pueden en el futuro entrar bajo las concesiones hechas en aquella Ronda, particularmente la reducción del arancel de la nación más favorecida. Este aspecto puede ser importante para algunos países puesto que les permite compensar la erosión que han sufrido los márgenes preferenciales del SGP.

4. Ya se ha mencionado la preocupación que tienen los países latinoamericanos por la aplicación del concepto de "gradualidad" en las relaciones comerciales con los países desarrollados. En el caso concreto de los Estados Unidos se están considerando propuestas del gobierno encaminadas a hacer más estrictas las normas bajo las cuales quedarían excluidos de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias todos los países que quedaron calificados como "países en desarrollo más avanzados". Aunque se afirma que uno de los objetivos principales de este principio de la "graduación" es permitir que los menos avanzados puedan beneficiarse del sistema, la experiencia ha demostrado que esto no ha ocurrido con la aplicación de la fórmula de la "necesidad competitiva", pues la exclusión de productos y países con base en esa fórmula no ha dado lugar a que los menos avanzados disfruten de los beneficios del sistema, puesto que carecen de la infraestructura adecuada para producir para el mercado exterior.

c) Países Miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)

1. El intercambio comercial de los países latinoamericanos con los países de Europa Oriental (países del CAME), que durante las décadas de los años 50 y 60 fue de escaso monto y circunscrito a muy pocos países, comenzó a adquirir mayor dinamismo a partir de los años 1972-1973 y alcanzó en 1978-1979 las más altas cifras de cualquier año precedente. Al analizar la evolución del intercambio comercial con los países del CAME es conveniente considerar en forma individual el caso de Cuba, cuyo comercio con ese grupo de países se desarrolló, desde los primeros años de la década del 60, bajo condiciones muy diferentes de las que prevalecieron en las relaciones comerciales con el resto de los países latinoamericanos. En efecto, a raíz del bloqueo impuesto al comercio con Cuba por los Estados Unidos, la Unión Soviética y otros países de Europa Oriental formalizaron acuerdos comerciales y de cooperación económica con Cuba para absorber las exportaciones de azúcar y otros productos que antes se destinaban al mercado de los Estados Unidos y para suministrar, además, elementos vitales para el mantenimiento de la actividad económica del país. De este modo tanto las importaciones de Europa Oriental desde Cuba como las exportaciones a este país tuvieron un rápido incremento, particularmente a partir de 1972 cuando Cuba entró a formar parte del CAME. Durante 1977 y 1978 los flujos anuales del comercio en cada dirección superaron los 3 000 millones de dólares.

2. Estas cifras exceden notablemente el comercio de Europa Oriental con el resto de los países latinoamericanos. A pesar de que las importaciones de Europa Oriental desde América Latina (excluida Cuba) han registrado altas tasas de crecimiento en los últimos años, su valor total no ha superado los 1 600 - 1 700 millones de dólares anuales. Por otra parte, aunque casi todos los países de la región participan en este comercio, el grueso de las importaciones hechas por los países del CAME

desde América Latina (excluida Cuba) corresponde a Brasil, Argentina, Perú y Colombia. Por otra parte, es muy bajo el grado de diversificación de las exportaciones latinoamericanas con destino al CAME: en 1976, un 83% estuvo constituido por alimentos y materias primas agrícolas, un 10% por metales y minerales metálicos y solamente un 7% por productos manufacturados.

3. Las relaciones entre países latinoamericanos y países del CAME han experimentado en el curso de la última década un importante cambio cualitativo, consistente en la gradual evolución de convenios estrictamente comerciales hacia convenios más amplios de cooperación económica, en los que además de objetivos comerciales se postulan otros de tipo económico orientados a apoyar el desarrollo económico social de los países involucrados. Estos convenios de cooperación económica se han firmado en los años recientes y su ejecución se ha visto a veces entorpecida por demoras en la ratificación de los instrumentos legales respectivos. En todo caso no se dispone aún ni de las informaciones ni de la perspectiva adecuada para evaluar la contribución de tales convenios al desarrollo económico de los países que los han firmado.

4. Una de las conclusiones que surge de las condiciones que han prevalecido en el intercambio comercial entre estos países es que el fuerte desequilibrio de los flujos comerciales en cada sentido, así como la asimétrica estructura del intercambio, constituyen en la actualidad dos de las principales limitaciones para un mayor crecimiento del comercio recíproco. Respecto de lo primero se ha señalado que el problema del desequilibrio no es por sí solo un obstáculo insuperable si operan otros mecanismos compensadores, particularmente en una perspectiva de largo plazo. Respecto de lo segundo parece existir consenso en relación con ciertas acciones que podrían contribuir a modificar y mejorar la actual estructura del intercambio. Entre ellas se han mencionado una mejor información y más intensa promoción, mediante la participación en ferias,

contactos entre cámaras de comercio, organizaciones de productores y otras instituciones públicas y privadas; búsqueda de nuevas formas de comercio; concertación de contratos a largo plazo y cooperación en terceros mercados.

d) Los países africanos

1. Frente a los problemas de acceso a los mercados de los países desarrollados y a la necesidad de expandir las exportaciones, varios países latinoamericanos han comenzado a explorar las posibilidades de comercio con otras áreas en desarrollo. Entre ellas sobresalen las perspectivas de comercio con países del Africa. Las relaciones económicas con estos países en los años sesenta fueron prácticamente inexistentes pero a partir de un vigoroso crecimiento en el primer quinquenio de los años setenta se llegó en 1979 a un nivel de intercambio comercial que supera los mil millones de dólares en el caso de las exportaciones latinoamericanas hacia Africa y alcanza la suma de 4.7 mil millones para la corriente en dirección inversa.

Si fuera excluido el petróleo de dichas cifras, las exportaciones africanas no superarían los 150 millones de dólares en años recientes mientras que las exportaciones latinoamericanas todavía sumarían 900 millones de dólares. En efecto, más de 95% de las exportaciones africanas a América Latina consisten en petróleo y derivados. Por el otro lado, las exportaciones latinoamericanas (1978) se componen en un 30% de manufacturas, una tercera parte de combustibles y otro 30% de alimentos. Es decir que el intercambio actual se caracteriza por una gran asimetría en cuanto a la composición de las corrientes comerciales.

2. Como es de esperar, las exportaciones africanas se encuentran fuertemente concentradas en manos de unos pocos países exportadores de petróleo, a saber Nigeria, Libia, Angola y Gabón, que en conjunto, explican un 90% de las exportaciones africanas a América Latina. A su vez,

las exportaciones latinoamericanas provienen igualmente de unos pocos países, siendo Brasil el mayor exportador de manufacturas, Argentina de alimentos, mientras que Venezuela y Trinidad Tobago efectúan las exportaciones de combustibles.

3. El bajo nivel del intercambio entre los dos continentes encuentra su explicación principalmente en la persistencia de sus tradicionales relaciones comerciales de tipo centro-periferia caracterizadas por una orientación muy pronunciada de su comercio exterior hacia los mercados y los proveedores de los países desarrollados, en particular de las antiguas metrópolis coloniales. Esta modalidad de relacionamiento, que es especialmente fuerte en el caso de los países africanos, ha impedido hasta ahora el aprovechamiento de importantes posibilidades favorables a una mayor expansión del comercio entre los dos continentes. A este obstáculo de orden estructural se suman una serie de factores inherentes que dificultan en la práctica el intercambio. Entre ellos puede destacarse el precario estado de los transportes y de las comunicaciones en general entre ambas regiones, el desconocimiento mutuo, la falta absoluta de sistemas que pudieran facilitar los pagos interregionales y la virtual inexistencia de acuerdos comerciales tendientes a promover el intercambio.

4. Es evidente que existe un importante potencial de intercambio entre ambas regiones que no ha sido explorado ni menos explotado hasta el momento. No debe ser demasiado difícil de incrementar significativamente exportaciones de países como México, Colombia, Chile y Perú. En primer lugar, se requiere un esfuerzo de identificación y divulgación de las oportunidades que ofrece el mercado africano. Menos favorables aparecen las perspectivas de incorporar más países y productos africanos en el intercambio. Existe un problema real que es la reducida capacidad de exportación de la mayoría de ellos. Habría que evitar que el intercambio entre ambas regiones se vaya desarrollando aquejado por las mismas

deficiencias estructurales que existen en las relaciones con el mundo desarrollado; es decir, por la persistencia de graves desequilibrios cuantitativos y cualitativos que afectarán la materialización de su potencial mismo de crecimiento. Aparte de la implementación de las conocidas medidas para facilitar el intercambio hay que explorar las oportunidades que ofrece la cooperación económica en un sentido más amplio, como son por ejemplo la puesta en marcha de empresas conjuntas; la celebración de acuerdos de complementación productiva, de abastecimiento estable y preferencial, de prestación de servicios de ingeniería, de cooperación tecnológica y otros.

Capítulo IV

EL PROTECCIONISMO EN LOS PAISES DESARROLLADOS

A. INTRODUCCION

1. El nuevo proteccionismo de los países desarrollados no sólo ha tendido a consolidarse en los últimos tiempos sino, también, a adquirir una nueva fisonomía encuadrada ahora en textos legales adoptados por esos mismos países después de la Ronda Tokio. 1/
2. En materia de aranceles, como resultado de esas negociaciones, se produjo una nueva reducción de la tasa media ponderada de la tarifa nominal, tanto en los Estados Unidos, como en la Comunidad Económica Europea y en el Japón, al mismo tiempo que subsistieron grandes dispersiones con respecto a la tasa media y un escalonamiento tarifario que, si bien se hizo menos evidente, no dejó de mantener elevada la tasa efectiva de protección correspondiente a grupos homogéneos de productos.
3. Frente a este cuadro de relativo optimismo que ofrecen los aranceles de los países desarrollados, se opone un panorama no tan halagüeño en materia de medidas y barreras no arancelarias. Muchas de ellas fueron reglamentadas por códigos o acuerdos de conducta, en tanto que otras, de mayor potencial protector, como las restricciones cuantitativas y los derechos y componentes variables, prácticamente no fueron negociadas ni siquiera legisladas, y su proliferación aún se halla legitimada en acuerdos multilaterales celebrados dentro del GATT y que, en definitiva, hacen

1/ Estudios realizados por la CEPAL: "El recrudecimiento del proteccionismo en los países industriales", E/CEPAL/1055; "El nuevo proteccionismo y el desarrollo de América Latina", E/CEPAL/L.184; "Casos recientes de medidas proteccionistas aplicadas a exportaciones de países latino-americanos", E/CEPAL/L.182; e "Informe de la Reunión sobre proteccionismo de países desarrollados", E/CEPAL/1057.

parte integrante del Acuerdo General. Se trata, concretamente, del Acuerdo Multifibras - que termina en 1981 - y que autoriza la aplicación de cuotas globales que luego se transforman en bilaterales por acuerdos entre pares de países y se conocen como restricciones voluntarias.

4. En aquellas medidas o barreras legisladas ahora por los códigos de conducta, se acuerda mayor claridad a las viejas disposiciones y articulado del Acuerdo General, pero es prematuro aún apreciar el grado en que podrán favorecer al comercio de los países en desarrollo. En este sentido cabe mencionar los acuerdos sobre subsidios y derechos compensatorios, las compras del Estado, las disposiciones sobre normas, dumping y licencias, que, entre otras cosas, requieren de los países en desarrollo una infraestructura técnico-administrativa que muy pocos de ellos pueden organizar y costear.

B. EL PROTECCIONISMO ARANCELARIO FUTURO

1. Cuando a fines de 1987 entren en vigencia todas las concesiones arancelarias ofrecidas por los países desarrollados, las tarifas aduaneras no constituirán un obstáculo insalvable al comercio internacional. En los Estados Unidos, en los capítulos agrícolas de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA) que van del 01 al 24, las importaciones efectivamente gravadas procedentes de América Latina estarán sujetas a una tasa media ponderada de arancel de 7.8%. Pero como el 60% aproximadamente de esas importaciones se internan libres de derechos, la tasa media para el total importado sólo alcanzará, dentro de ocho años, el bajo nivel de 2.8%. En los capítulos 25 al 99 - manufacturas, minerales, etc. - la tasa media de las importaciones gravadas será de 6.2% y la del total importado - según cifras de 1978 - será de 4.4%. En

estos capítulos la proporción de importaciones desgravadas o libres de derecho es de sólo un 28%. (Véase Cuadro 1.)

2. La Comunidad Económica Europea, en el contexto del complejo sistema de protección que impone su política agrícola para el sostenimiento de una agricultura y ganadería de altos costos aún mantiene, en algunos productos - a nivel de línea o subpartida arancelaria - pesados aranceles, que se agregan a la diversidad de medidas no arancelarias, prohibiciones, derechos y componentes variables y hasta a impuestos específicos internos. Así, las importaciones libres de derechos en los capítulos agrícolas (01 al 24) sólo representan una proporción de 30%, de modo que con un monto de 70% gravada con una tasa media ponderada de 9.3%, el total importado en estos capítulos soportará una tasa media de 6.6%. Por el contrario, en los capítulos 25-99, el 66% aproximadamente de las importaciones está desgravado, de modo que una tasa media ponderada de 6.5% para el 34% de importaciones gravadas, da para el total de importaciones una tasa media de sólo 2.2%. (Véase Cuadro 2.)

3. En el Japón, también caracterizado por una agricultura altamente protegida la tasa media ponderada para el total importado es de 13.4%. Pero como más del 45% de esas importaciones ingresan libres de derechos, 2/ las compras exteriores efectivamente gravadas soportan un arancel medio ponderado de considerable nivel, 26.0%. En contraste, los productos manufacturados y minerales (capítulos 25 al 99) soportarán, tanto los efectivamente gravados (3.5%) como la totalidad de ellos (0.7%) tasas medias sumamente bajas. (Véase Cuadro 3.)

2/ La razón de esta desgravación radica en que el Japón es sumamente deficitario en materias primas agrícolas, de modo que importándolas desgravadas y aplicando pesados aranceles a los bienes finales fabricados con ellos da por resultado una alta tasa de protección efectiva para estos últimos.

Cuadro 1

PROTECCION ARANCELARIA NOMINAL EN ESTADOS UNIDOS DESPUES DE
LA RONDA TOKIO PARA LAS IMPORTACIONES DESDE
AMERICA LATINA a/
(Capítulos 01-24)

	Nº de Subpartidas	Tasa media ponderada (%)	Valor importado en 1978 (Miles de dólares)
Subpartida de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación adua- nera consideradas en la muestra <u>b/</u>	<u>424</u>	<u>2.8</u>	<u>7 200 000</u>
Subpartidas libres de derecho	115	0.0	4 650 000
Subpartidas gravadas	309	<u>7.8</u>	<u>2 550 000</u>
(Capítulos 25-99)			
Subpartidas de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación adua- nera consideradas en la muestra <u>b/</u>	<u>1 562</u>	<u>4.4</u>	<u>6 750 000</u>
Subpartidas libres de derecho	220	0.0	1 900 000
Subpartidas gravadas	1 342	6.2	4 850 000

a/ Las subpartidas de los capítulos 25-99 llegarán plenamente al nivel acordado en la Ronda Tokio ocho años después de 1979.

b/ Se consideró una muestra cubierta por todas las subpartidas que en 1976 registraron un valor de importación procedente de América Latina de 10 000 dólares o más. No incluye el petróleo y sus derivados.

Cuadro 2

PROTECCION ARANCELARIA NOMINAL EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA
DESPUES DE LA RONDA TOKIO PARA LAS IMPORTACIONES
DESDE AMERICA LATINA a/
(Capítulos 01-24)

	No de subpartidas	Tasa media ponderada (%)	Valor importado en 1978 (Miles de dólares)
Subpartidas de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, consideradas en la muestra <u>b/</u>	<u>235</u>	<u>6.6</u>	<u>5 850 000</u>
Subpartidas libres de derecho	51	0.0	1 800 000
Subpartidas gravadas	184	9.3	4 050 000
(Capítulos 25-99)			
Subpartidas de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera consideradas en la muestra <u>b/</u>	<u>727</u>	<u>2.2</u>	<u>5 400 000</u>
Subpartidas libres de derecho	95	0.0	3 600 000
Subpartidas gravadas	632	6.5	1 800 000

a/ Las subpartidas de los capítulos 25-99 llegarán plenamente al nivel acordado en la Ronda Tokio ocho años después de 1979.

b/ Se consideró una muestra cubierta por las subpartidas que en 1976 registraron importaciones desde América Latina por valor de 10 000 dólares o más. No incluye petróleo y sus derivados.

Cuadro 3

PROTECCION ARANCELARIA NOMINAL EN JAPON DESPUES DE LA RONDA
TOKIO PARA IMPORTACIONES DESDE AMERICA LATINA a/

(Capítulos 01-24)

	Nº de subpartidas	Tasa media ponderada (%)	Valor importado en 1978 (Miles de dólares)
Subpartidas de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, consideradas en la muestra <u>b/</u>	<u>171</u>	<u>13.4</u>	<u>1 200 000</u>
Subpartidas libres de derecho	47	0.0	580 000
Subpartidas gravadas	124	26.0	620 000

(Capítulos 25-99)

Subpartidas de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera consideradas en la muestra <u>b/</u>	<u>314</u>	<u>0.7</u>	<u>2 300 000</u>
Subpartidas libres de derecho	77	0.0	1 850 000
Subpartidas gravadas	237	3.5	550 000

a/ Las subpartidas de los capítulos 25-99 llegarán plenamente al nivel acordado en la Ronda Tokio ocho años después de 1979.

b/ Se consideró una muestra cubierta por todas las subpartidas que en 1976 registraron un valor de importación procedente de América Latina de 10 000 dólares o más. No incluye petróleo y sus derivados.

4. Se puede apreciar de lo que antecede que la tasa media ponderada del arancel, salvo para los productos agrícolas en el Japón, no constituyen para el futuro obstáculos proteccionistas insuperables. Existen sí dispersiones considerables con respecto a esa tasa media que en los Estados Unidos y en la Comunidad, para productos de gran interés exportador para América Latina, sobrepasan el 40% y aún el 50% de la misma, llegando en el Japón (por ejemplo tabaco) a más de 350%. Además, una estructuración escalonada de los aranceles por grado de elaboración en los tres mercados estudiados, hace que la tasa efectiva media sea mucho más alta que la nominal. (Véase Cuadro 4.)

Las diferencias más notables entre tasa media nominal y la tasa efectiva se observa en los alimentos procesados (CEE y Japón, principalmente), en textiles y sus confecciones y en las industrias ligeras que ocupan poca densidad de capital y mucha mano de obra, vale decir, en aquellas industrias donde América Latina tiene una clara ventaja comparativa.

5. Para introducir modificaciones en estos aspectos sobre las dispersiones con respecto a la tasa media y el escalonamiento tarifario se necesitaría: primero, una nueva ronda de negociaciones ^{3/} y, segundo, habría que tomar en cuenta que en toda concesión arancelaria entran a jugar los principios básicos del GATT de nación más favorecida, no discriminación y reciprocidad global. La reforma al Acuerdo General en lo que hace al trato preferencial y diferenciado que se ha dado en llamar la cláusula de habilitación - enabling clause - no se ha puesto aún en operación, y es presumible que cuando llegue a aplicarse, sólo sea para beneficio de pocos países de menor desarrollo relativo.

^{3/} El representante de los Estados Unidos en las negociaciones Tokio declaró enfáticamente en 1978 que los países en desarrollo no debieran esperar una nueva ronda antes del año 2000.

Cuadro 4

PROTECCION EFECTIVA EN ESTADOS UNIDOS, COMUNIDAD ECONOMICA
EUROPEA Y JAPON DESPUES DE LA RONDA TOKIO, PARA
LAS IMPORTACIONES DESDE AMERICA LATINA a/

	Estados Unidos %	CEE %	Japón %
Materias primas agrícolas	10.0	15.0 <u>b/</u>	14.0
Alimentos procesados y otros	20.1	69.0 <u>b/</u>	66.0
Materias primas textiles	14.0	22.0	12.0
Textiles y sus confecciones	42.5	40.0	45.0
Minerales	10.0	10.6	6.0
Industrias ligeras	18.1	13.0	20.0
Industrias más complejas	10.0	8.4	19.0

a/ Se utilizaron la matriz de insumo-producto de la UNCTAD y las tasas nominales tabuladas por el Proyecto Interegional UNCTAD/PNUD sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los datos de este cuadro deben ser considerados como meramente indicativos.

b/ La tasa de la CEE no incluye en todos los casos aplicados los derechos y componentes variables, de modo que esta tasa efectiva es, en verdad, inferior a la real.

C. LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS Y LA DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS MERCADOS

1. Es en estas medidas donde se manifiesta, con toda su efectividad, complejidad y crudeza, el nuevo proteccionismo de los países desarrollados. La CEPAL ha podido detectar unos 20 grupos de barreras no arancelarias que en conjunto afectaron o recayeron sobre unos 8 000 millones de dólares de exportaciones latinoamericanas en 1979 o sea sobre más del 50% de las importaciones que los tres mercados estudiados efectuaron desde América Latina (excluido el petróleo). Por orden de importancia, tanto por el número de aplicaciones como por el valor del comercio de 1979 afectado, sobresalen: las restricciones cuantitativas (329 aplicaciones), las restricciones voluntarias incluidas las del Acuerdo Multifibras (320), las licencias, reglamentos y prohibiciones sanitarias (350) y los derechos y componentes variables que la Comunidad Económica Europea aplica a las importaciones agrícola-ganaderas (72). Si a estos grupos de medidas se agregan las licencias no automáticas que en el fondo administran diversas restricciones cuantitativas; así como las automáticas, que no debieran tener un carácter de traba protectora, pero que de hecho muchas veces lo tienen, ya sea por administrar cambio extranjero, servir de instrumento estadístico o intervenir en defensa de balances de pagos; las compras gubernamentales; las normas técnicas; los trigger prices y los precios mínimos para el sector siderúrgico, etc., se tendrá una clara idea de su gran importancia. El número de aplicación del total de tales barreras no arancelarias fue, en 1976, para los tres mercados estudiados, de 1 646, y, de ellas, casi la mitad, corresponden a aplicaciones efectuadas por la Comunidad Económica Europea.

2. Lo anterior sólo constituye, por así decirlo, un recuento numérico que muestra la importancia de las medidas no arancelarias, que es la base del actual proteccionismo. Sin embargo, si se profundiza en el análisis de la naturaleza y modalidades de aplicación de esas medidas, se llega a la conclusión de que en determinadas circunstancias, se trata de establecer una distribución sectorial de mercados para satisfacer la

demanda interna con las producciones domésticas, complementadas, sólo en la medida necesaria, con importaciones. El juego de este sistema, con todos los instrumentos que utiliza, ha conducido en poco más de seis años a dos consecuencias que afectan el libre juego del comercio mundial. Por un lado a impedir un más rápido crecimiento de las exportaciones del mundo en desarrollo y, por otro, a acentuar la existencia y proliferación de industrias y actividades ineficientes dentro de los propios países desarrollados. Lo primero conduce a crear en los países en desarrollo un poder de compra exterior insuficiente para el pago de importaciones y servicios del capital extranjero y, por lo tanto, a acrecentar su deuda externa. Lo segundo, a crear una defensa del empleo en actividades antieconómicas que conduce a una cierta igualación del salario y los beneficios de estas actividades con las económicamente más eficientes, con su secuela inevitable sobre los costos y la inflación en los países desarrollados.

3. ¿Cómo se manifiesta y qué características ofrece esta distribución sectorial de mercados? Por una parte, puede establecerse un acuerdo multilateral sobre un amplio y homogéneo sector productivo - por ejemplo textiles - en el que se fijan cuotas básicas y porcentajes anuales de crecimiento, salvaguardias para los países desarrollados, etc., que sirve de amparo para celebrar convenios o acuerdos bilaterales - entre un país desarrollado y países en desarrollo - como única forma de exportar a ese país desarrollado. Es este el caso del Acuerdo Multifibras. En otros casos pueden celebrarse acuerdos más bien informales entre países, donde uno de ellos autoimpone una restricción voluntaria a sus exportaciones como una forma de evitar barreras más drásticas y absolutas. Asimismo, el acuerdo informal puede establecerse a nivel de empresas - al margen de los poderes públicos - para restringir exportaciones a determinados límites, sin contar, por lo demás, con los arreglos que hacen las empresas transnacionales entre filial o filiales y casa matriz.

Otra forma de sectorializar mercados es recurriendo de manera más directa aún, si cabe, al distinto poder de negociación que tienen los países. Así, la amenaza de aplicar diversas salvaguardias y derechos antidumping y compensatorios o su aplicación a un país de cierta gravitación sirve como virtual elemento de detención de exportaciones similares. Cabe mencionar aquí, para el caso de los productos siderúrgicos, los precios de activación (trigger prices) en los Estados Unidos y los precios mínimos en la Comunidad Económica Europea. Instrumentos similares y de parecida sofisticación conducen, igualmente, a la mencionada sectorialización del mercado.

4. En definitiva, las actuales prácticas vigentes en el comercio mundial, que parecen de difícil modificación en el corto y mediano plazo han trastocado, no sólo la antigua fluidez del comercio internacional, sino también, y en forma cada día más alarmante, su propia estructura y naturaleza con la aparición de nuevas modalidades e instrumentos de política comercial.

D. POLARIZACION GEOGRAFICA DEL COMERCIO MUNDIAL

1. Ciertas indicaciones demuestran que el conglomerado de la Comunidad Económica Europea, edificado principalmente en relación con los productos agrícolas, es el más altamente protegido. Pero, en este caso, además de la sectorialización del mercado, que se examinó en el apartado anterior, se conforma una polarización geográfica del comercio internacional.

2. La actual Comunidad Económica Europea se compone de nueve países a los que, probablemente, en no muy largo plazo, se unirán otros tres: España, Grecia y Portugal. Estos nueve países - doce en el futuro -

comercian entre sí sin trabas arancelarias y no tarifarias y donde, ya sea por el juego del mercado o por decisión del Consejo de las Comunidades, se ha establecido ya una sectorialización geográfica del mercado. La amplia libertad de comercio y de movimiento de recursos humanos y materiales hace de este conglomerado el mercado mayor en un sentido cualitativo.

A su vez, esta comunidad de naciones tiene establecida con 44 países ACP la Convención de Lomé 2, con un régimen preferencial que abarca una larga lista de productos (Lomé 1 tenía un régimen sobre 37 sectores). Estos sectores en general se benefician por tener aranceles 0.0 (libres de derecho en la Comunidad), carecer de barreras no arancelarias (o tener mitigados sus efectos a menos de la mitad) y gozar de un sistema propio de estabilización de ingresos para sus exportaciones (STABEX). Para ello cuenta con un fondo que actualmente es de 580 millones de unidades de cuenta que representa un 5.8% sobre el último dato de importaciones correspondiente a Lomé 2, dado a conocer por la Comunidad (10 000 millones de unidades de cuenta). Como no todo ese total importado requiere ayuda de estabilización de ingresos, ese porcentaje, sobre el subtotal realmente beneficiado, excede en mucho al 15 ó 20%. Por otra parte, para un número de minerales incluidos en la Convención también se asignan fondos de ayuda (280 millones de unidades de cuenta) por lo que los países ACP, obtienen en casi todas sus exportaciones ingresos mínimos que les permite competir rentablemente en otros mercados exteriores con precios subsidiados, y principalmente en los Estados Unidos.

3. Por otra parte, también la Comunidad tiene un acuerdo preferencial con los países de la AELI y otro con los países de la Cuenca del Mediterráneo. Si bien estos acuerdos sólo abarcan un número limitado de productos, la verdad es que todo este conglomerado Comunidad-ACP-Mediterráneo-AELI comercia al margen de la cláusula de nación más favorecida y dentro de un amplio aspecto preferencial.

4. Considérese ahora que los Estados Unidos, aún cuando utiliza el sistema de subsidios a la producción y a la exportación, en sus importaciones prácticamente se mantiene dentro de la cláusula de nación más favorecida, la reciprocidad global y la no discriminación; en tanto que el Japón, si bien exporta a América Latina productos manufacturados e invierte en sectores básicos, hace importaciones reducidas y así lo es también el poder de compra que de él adquiere América Latina. En otras palabras, los países latinoamericanos son tratados en Estados Unidos en un pie de igual con los demás países y en forma desfavorable en la Comunidad con respecto a los países ACP, Mediterráneos y AELI.

5. Esta proliferación de barreras no arancelarias en el mundo desarrollado, la sectorialización de los mercados y la polarización geográfica del comercio mundial conducen, inevitablemente, a crear condiciones poco favorables en el futuro a mediano plazo para un crecimiento adecuado de las exportaciones latinoamericanas. El modificar las condiciones mencionadas debe ser consecuencia de una labor conjunta y armónica del mundo en desarrollo y de negociaciones realizadas en condiciones adecuadas.

Capítulo V

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

A. TENDENCIAS DE LA SITUACION FINANCIERA INTERNACIONAL

1. La década de 1980 se inicia bajo circunstancias muy especiales en la esfera financiera, debido a las diferentes y peculiares posiciones que están enfrentando los balances de pagos de los principales grupos de países y a la evolución ulterior que pueden experimentar durante el decenio.

Para el año 1980 se estima que el superávit en cuenta corriente de los países exportadores de petróleo será igual a algo más de 100 mil millones de dólares, en tanto que para los países en desarrollo importadores de petróleo y para las economías de mercado desarrolladas se calculan déficit de alrededor de 65 mil millones y de 35 mil millones de dólares respectivamente. ^{1/} Por lo tanto, las alzas del precio del petróleo acordadas por la OPEP en los dos últimos años han logrado restablecer en 1980 en los países petroleros un superávit en cuenta corriente de dimensión semejante, en términos reales, al valor sin precedentes que registraron en 1974, después de los aumentos de los precios que tuvieron lugar en 1973-1974.

2. Entre 1974 y 1980 ha ocurrido un cambio de trascendencia en cuanto a la composición de los déficit para los diferentes grupos de países que constituyen la contrapartida de ese superávit. En efecto, en 1974 los países en desarrollo importadores de petróleo generaron un déficit en cuenta corriente que correspondió a menos de la mitad del superávit de las economías exportadoras de petróleo, mientras que en 1980 esa

^{1/} Se trata de valores aproximados que resultan después de realizadas las transferencias oficiales.

proporción se elevó a las dos terceras partes. Paralelamente, la participación equivalente calculada para los países industrializados se redujo de alrededor de 50% a una tercera parte, a la vez que las proporciones que significaron los déficit de las economías de planificación centralizada fueron poco importantes en las dos fechas extremas identificadas.

3. Naturalmente, las distintas proyecciones sobre la evolución que tendrá en el decenio de 1980 el precio real del petróleo, así como las referentes a la trayectoria de los volúmenes de exportación de los países petroleros, inciden fundamentalmente sobre el curso probable de su superávit. Sin embargo, las conjeturas esbozadas por las diferentes fuentes de información utilizadas permiten arriesgar un juicio en el sentido de que en los próximos años es posible una estabilización, en valores constantes, del tamaño absoluto de ese superávit. Asimismo, también es razonable vaticinar que los déficit en cuenta corriente de los países en desarrollo importadores de petróleo no serán inferiores a los dos tercios del superávit petrolero y que, incluso, podrían llegar a aumentar moderadamente esa proporción. Por su parte, para las economías de mercado desarrolladas se pronostica una mantención en torno a un tercio del total.

4. De estos antecedentes se desprende que, en materia financiera, la economía mundial deberá hacer frente durante el decenio de 1980 a dificultades originadas en los desequilibrios que probablemente mostrarán los balances de pagos de los distintos grupos de países. De ahí surgirán necesidades de transferir o, como se acostumbra decir, de "reciclar" los superávit en cuenta corriente de los países exportadores de petróleo a los en desarrollo importadores de ese mineral y a las economías desarrolladas.

5. Cabe advertir que en los próximos años ese reciclaje de los fondos OPEP puede ser más difícil y complejo de materializar que en el período 1974-1978. Algunas razones principales avalan esa suposición. En primer lugar, en esta oportunidad no se repetiría la tendencia hacia la

progresiva y rápida disminución del superávit petrolero registrada en 1974-1978, porque para el decenio de 1980 como se señaló se espera un comportamiento diferente del precio del petróleo, y, además, debido a que probablemente las importaciones de los países petroleros crecerían a un ritmo más moderado que el observado en los años 1974 y siguientes.

En segundo lugar, en el decenio de 1980 no solamente será indispensable el reciclaje anual de una cantidad de recursos comparativamente elevada y estable, en términos reales, sino que proporcionalmente más fondos deberían ir a las economías en desarrollo, correspondiendo estos últimos a un monto absoluto no inferior, en moneda constante, a los 65 mil millones de dólares calculados para 1980.

Por último, al iniciarse la década de 1980 han cambiado sustancialmente, en relación a fines de 1973, las condiciones en materia de grado de endeudamiento externo de los países en desarrollo no exportadores de petróleo y de evaluación de los riesgos asumidos por los bancos privados prestamistas de esos países, efectuada por ellos mismos.

6. Algunas estimaciones disponibles sobre la deuda externa desembolsada por los países en desarrollo no petroleros 2/ sugieren que su saldo total, incluyendo las deudas con garantía oficial y las bancarias no garantizadas, habría aumentado aproximadamente de 100 mil millones de dólares a 300 mil millones, entre fines de 1973 y fines de 1979. Del último valor indicado, alrededor de 200 mil millones corresponden a deuda con garantía oficial, en tanto que el resto se trata de deuda bancaria no garantizada.

Adicionalmente, se observó que fueron algunos países en desarrollo de ingresos medios los que absorbieron una gran parte de ese incremento de la deuda externa, mediante la utilización de fondos que en no menos de sus tres cuartas partes provinieron de los bancos transnacionales.

2/ Realizadas, principalmente, por el Banco Mundial. Se excluye a los países en desarrollo, relativamente más avanzados, del Mediterráneo.

Mientras tanto, el total de la asistencia oficial para el desarrollo concedida por los países de la OECD aumentó muy lentamente y fue dirigiéndose, cada vez en mayor proporción, hacia los países en desarrollo de menores ingresos.

Como consecuencia de tal evolución, para esos países de ingresos medios el coeficiente de servicio de la deuda externa, en relación a las exportaciones de bienes y servicios, creció significativamente al pasar de alrededor de 17% a mediados de la década de 1970, a más de 25% en 1980, proyectándose que podría ascender a 30% en 1985. Unos pocos países en desarrollo de más avanzado grado de industrialización registrarían coeficientes aún mayores.

7. Paralelamente, los bancos comerciales transnacionales que han participado activamente en la expansión total de la liquidez mundial que ha tenido lugar a partir de 1974, están teniendo dificultades globales derivadas de las diferentes estructuras de plazos de sus activos y pasivos y del riesgoso incremento de su relación deuda/capital. También están enfrentando problemas específicos - de "sobrexposición" - vinculados al elevado monto de préstamos concedidos a algunos países en desarrollo de ingresos medios, antes mencionados.

8. Por lo tanto, es posible que dadas las razones anteriores no sea fácil repetir en los primeros años del decenio de 1980, con la misma fluidez que en 1974-1979, aquella parte del reciclaje del superávit de los países petroleros que fue realizada por los bancos comerciales transnacionales. Esto podría afectar a ciertos países en desarrollo de ingresos medios, entre los que estarían comprendidos varios países latinoamericanos.

B. LA SITUACION DE AMERICA LATINA

1. Si bien los recursos para financiamiento de balance de pagos en el Fondo Monetario Internacional, y otras fuentes de financiamiento multilateral u oficial bilateral, no han crecido en consonancia con el nivel de los desequilibrios ni con el comercio, es evidente que los mercados privados de crédito se han desarrollado, con extrema rapidez, y han ofrecido financiamiento relativamente abundante. Con ello, la mayor parte de los países de la región no han tenido dificultades para obtener recursos financieros destinados a cubrir el déficit en la cuenta corriente.

Más aún, el financiamiento disponible ha permitido a los países de América Latina incrementar sus reservas internacionales brutas en los últimos años. Los préstamos de fuente privada, que en 1966-1970 representaban en promedio un tercio del financiamiento externo neto total, en 1979 cubrían 76% de dicho financiamiento. El componente cuyo crecimiento ha sido más espectacular es el de préstamos provenientes de bancos comerciales del exterior. Estos préstamos que representaban en promedio 12% del financiamiento externo neto en 1966-1970, superaron el 70% en 1979.

Estas cifras confirman la tendencia ya registrada en el financiamiento del déficit en cuenta corriente de los países de América Latina no exportadores de petróleo, con decreciente importancia de las fuentes oficiales de financiamiento tanto bilaterales como multilaterales, concesionales y no concesionales, en favor de las fuentes privadas de financiamiento.

2. Una proporción creciente de dichos créditos se obtiene sin garantía oficial y no se registra en las estadísticas detalladas sobre deuda garantizada que elaboran algunas instituciones internacionales, particularmente el Banco Mundial.

Las informaciones sobre deuda externa con garantía oficial muestran que dicha deuda se ha cuadruplicado entre los años 1972 a 1979. Para los países no exportadores de petróleo de América Latina, la deuda externa con garantía oficial se ha quintuplicado en el mismo período y se estima que en el año 1980 alcanzará a una suma superior a 100 mil millones de dólares. Esta suma no incluye la deuda no garantizada de esos países.

Para el conjunto de los países latinoamericanos, el total de la deuda global alcanzaba a 52 mil millones de dólares a fines de 1974 y se estima que a fines de 1979 esta cifra se habría elevado a más de 143 mil millones de dólares.

El rápido cambio en la composición del financiamiento externo lleva consigo un deterioro en las condiciones de dicho financiamiento ya que en general, los préstamos de fuentes oficiales son a más largo plazo y a tasas de interés inferiores que aquellos de fuente privada.

3. La expansión de los recursos provenientes de los bancos comerciales privados ha hecho posible el financiamiento de los déficit que han registrado los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Basta observar que en 1979 estos países obtuvieron 43 mil millones de dólares de la comunidad bancaria y de este monto sobre el 53% fue otorgado a los países no exportadores de petróleo de América Latina.

Además, si se considera la posición neta (es decir activos menos pasivos bancarios) con los bancos se observa que a fines de 1979 la posición neta de los países latinoamericanos registraba un saldo deudor que alcanzó a 63 mil millones en tanto que los demás países en desarrollo no exportadores de petróleo presentaron en conjunto un saldo deudor de sólo 10 mil millones.

Muy pocos de los países de América Latina no exportadores de petróleo tienen saldos acreedores con las entidades bancarias; en cambio los saldos deudores son, en algunos casos, muy elevados. En 1979 se estima que tres países, Argentina, Brasil y México, recibieron más de 95% de los recursos netos obtenidos por la región.

C. LAS PERSPECTIVAS EN LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

1. La situación económica mundial no se presta fácilmente para una evaluación de sus perspectivas aún en el futuro próximo. Existe un alto grado de desacuerdo entre los expertos no sólo en cuanto a la magnitud de las tasas de variación de ingreso real y del empleo en los principales países del mundo, sino aún respecto de su signo. Hay al menos dos elementos importantes que contribuyen a explicar la gran discrepancia existente entre diversos estudios de proyecciones del futuro de las economías:

- La falta de un esquema teórico adecuado para explicar el comportamiento de la economía mundial en las circunstancias actuales de movimientos muy grandes y muy libres de capitales, y
- la fuerte influencia que pueden ejercer sobre la economía del mundo los países productores de petróleo, tanto mediante su política de producción y precios del combustible, como mediante sus decisiones respecto del uso de excedentes de balance de pagos.

2. A pesar de las incertidumbres generadas por los elementos mencionados, hay ciertos aspectos en el funcionamiento de los sistemas financieros en el mundo que permiten señalar al menos algunas áreas de preocupación. Como es sabido, los mercados financieros mundiales han crecido con gran rapidez desde comienzos de la década de los años 70. Los datos consignados en el cuadro que va a continuación ejemplifican muy bien esta afirmación. Tal crecimiento se ha sustentado simultáneamente en la expansión de las ofertas monetarias nacionales de los países con moneda de reserva, y en la de aquellos cuya moneda, sin ser de reserva en el campo internacional, puede usarse al menos internamente como sustituto de reservas internacionales, y, además, en los fuertes desequilibrios en la cuenta corriente del balance de pagos en los distintos países y regiones del mundo, los que generan al mismo tiempo oferta y demanda de financiamiento internacional.

EVOLUCION DE LOS ACTIVOS EXTERNOS DE BANCOS DE DEPOSITO DE LOS
PRINCIPALES PAISES EUROPEOS, EE.UU., JAPON
Y CENTROS EXTRANACIONALES

	Miles de millones de dólares a fines de cada año	Tasas de crecimiento anual (porcentajes)
1965	32.8	-
1966	38.6	17.7
1967	44.7	15.8
1968	62.5	39.8
1969	94.5	51.2
1970	118.1	25.0
1971	156.1	32.2
1972	213.3	36.7
1973	199.6	40.5
1974	388.8	29.8
1975	467.6	20.3
1976	574.1	22.8
1977	697.7	21.5
1978	916.8	31.4
1979	1 185.5	29.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial
Statistics, 1979 y julio de 1980.

Este rápido crecimiento del financiamiento internacional ha tenido como consecuencia, un aumento de las operaciones totales, activas y pasivas, realizadas por los bancos que operan en el escenario internacional en relación con el capital y reservas de estos bancos. Mientras menor sea el capital y reservas como proporción de las operaciones totales, mayor es el riesgo que enfrenta la institución bancaria, ya que siempre habrá un cierto porcentaje de fracaso en las operaciones realizadas. Cuanto mayores sean estas últimas, tanto mayor será el volumen total de operaciones fracasadas que deben enfrentarse con el capital y las reservas de cada institución bancaria. Ahora bien, en condiciones de incertidumbre mayor que la normal respecto de los desarrollos previstos en la economía internacional, más difícil o costoso será para las instituciones financieras obtener el capital adicional que requieren para mantener una relación prudente entre ésta y sus operaciones totales. Esta circunstancia enfrenta a las instituciones bancarias a la alternativa de disminuir la tasa de crecimiento de sus operaciones o hacer éstas muy selectivas de manera de reducir el riesgo de fracaso. Cualquiera de estas dos opciones tiende a dificultar el acceso a las fuentes de financiamiento internacional de los países en desarrollo deficitarios en la cuenta corriente de su balance de pagos.

3. Es probable que la reacción de los bancos que operan en el campo internacional vaya por el camino de la selectividad más que por el de la reducción en la tasa de expansión en los recursos financieros mundiales. Dicha selectividad muy probablemente se manifestará en dos formas principalmente:

- Selectividad respecto de los países y
- Selectividad respecto de las instituciones prestatarias dentro de cada país.

La selectividad respecto de los países puede imponer ciertas restricciones a las políticas internas de estos, que los lleven a privilegiar el equilibrio externo sobre otros objetivos de la política económica de corto plazo. La selectividad en relación con las

instituciones prestatarias podría significar una ventaja relativa para aquellas de mayor tamaño en comparación con otras en el mismo país. Una política de mayor selectividad en sus operaciones tenderá a reflejarse también en un mayor costo de éstas medido en términos del recargo que se cobre en todas las operaciones por sobre las tasas de interés de referencia (tasa prime o libor). Es de esperar que estos recargos tiendan a elevarse en el futuro próximo.

4. Un segundo aspecto que conviene tener en cuenta es el hecho que en la actualidad aún países industriales tradicionalmente superavitarios en la cuenta corriente de sus balances de pagos, como por ejemplo Alemania y Japón, registran déficit de cierta envergadura, al mismo tiempo que la tasa de crecimiento de sus economías se ha debilitado y los niveles de desempleo han crecido. Un escenario como éste tiende a exacerbar las presiones proteccionistas que importantes grupos de la comunidad en dichos países han venido ejerciendo en años recientes. Dichas presiones, en la medida que tengan éxito, podrían contribuir a incrementar el desequilibrio externo en los países en desarrollo, haciendo aún más vulnerable la situación de estos últimos y deteriorando sus posibilidades de financiamiento exterior.

5. Los bancos que actúan en el plano internacional han demostrado una gran capacidad para manejar volúmenes de recursos financieros fuertemente acrecentados. Las dudas que surgieron al respecto después de la fuerte alza de los precios del petróleo, hacia mediados de la década de los años 70, fueron ampliamente desvirtuadas por los hechos. Esta experiencia constituye una buena base para esperar que los organismos financieros privados continúen mostrando al menos la misma capacidad de adaptación que demostraron en el pasado reciente. Sin embargo, dadas las circunstancias presentes, tal como se ha señalado en párrafos anteriores, la situación de riesgo que dichas organizaciones enfrentan en la actualidad, puede provocar mayor selectividad y mayores recargos sobre el costo de los recursos financieros.

En la medida en que instituciones públicas internacionales contribuyan mediante sus políticas y sus operaciones a reducir los riesgos señalados, se hará menos probable la emergencia de la mayor selectividad y costo del financiamiento. Estas instituciones, sin embargo, reaccionan con relativa lentitud y es difícil esperar de ellas decisiones en el muy corto plazo.

Capítulo VI

LA COOPERACION ECONOMICA REGIONAL

A. EL ESTADO DE LA INTEGRACION Y LA NECESIDAD DE ACELERAR LA COOPERACION ECONOMICA REGIONAL

1. Los primeros intentos sistemáticos tendientes a lograr la integración económica de América Latina datan de fines de los años cincuenta. A principios de la década de los sesenta se había formalizado dos esquemas con alcance sub-regional: el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Ambos esquemas lograron en sus años iniciales vitalizar significativamente el intercambio dentro de sus respectivos ámbitos, sobre la base principal de mecanismos de liberación del comercio. El MCCA registró un aumento de la participación del comercio intrarregional en sus exportaciones totales de un 7% en 1960 a 17.4% en 1965 y 26.1% en 1970, pasando luego a 21.7% en 1978. La ALALC vio aumentar la misma proporción de 7.7% en 1960, hasta 10.1% en 1970, para alcanzar en 1978 el 13.6%.

Por otra parte, también los otros dos esquemas que surgieron en la región alrededor de 1968 -el Grupo Andino y la CARICOM- lograron incrementar en sus primeros años sus porcentajes de integración comercial, que inicialmente fueron muy bajos. El Grupo Andino tuvo un aumento de 2.8% en 1970 a 5.9% en 1978 y la CARICOM de 4.2% hasta 6.4% en el mismo período.

2. Como se puede apreciar, el desarrollo en años más recientes ha sido menos progresivo e inclusive se ha podido observar una situación de deterioro que ha afectado algunos de los acuerdos de integración en sus aspectos esenciales y formales. Esto último ha llevado recientemente a las partes contratantes a acordar la transformación de la ALALC, que constituyó en su momento el más sobresaliente esfuerzo para construir un amplio y unificado espacio económico en la región, en una nueva entidad jurídica: la Asociación Latinoamericana de Integración

(ALADI), que recoge la herencia de la AIALC en términos principalmente de fuertes lazos comerciales y de vinculaciones establecidas de variada naturaleza, entre las cuales se pueden destacar acuerdos específicos, de laboriosa gestión, en los campos de las preferencias comerciales, transporte, nomenclatura arancelaria uniformes, financiamiento y compensación de saldos de comercio, etc. La ALADI, en relación a la AIALC, pone mucho más énfasis en las acciones parciales que en las de carácter multilateral, como asimismo en un marco flexible y sin compromisos a plazo fijo. Ello significa en gran medida dejar librada la integración a la iniciativa individual de los países, a la imaginación y agresividad de los empresarios y otros actores del proceso y, tal vez lo más importante, a la voluntad política de los gobiernos para buscar y promover los mecanismos que viabilicen las oportunidades que un esquema tan amplio y poco comprometedor ofrece.

3. Al mismo tiempo que varios de los esquemas han quedado prácticamente estancados en su avance formal, se ha ido fortaleciendo en la región la presencia de una serie de nuevos fenómenos no previstos por éstos, que impulsan el comercio y la cooperación regional. Entre esas nuevas acciones puede destacarse las grandes obras infraestructurales emprendidas en los últimos años, la cooperación técnica horizontal entre los países, el establecimiento de empresas conjuntas que reúnen capitales y empresarios de varios países, la integración fronteriza, los recientes acuerdos entre los países tendientes a asegurar el abastecimiento de petróleo y el resurgimiento de acuerdos comerciales de corte bilateral. Además, hay que mencionar el rol jugado por las políticas de promoción de exportaciones adoptadas por varios países y que han contribuido significativamente al crecimiento de las ventas en la región.

4. El panorama que ofrecen estas tendencias es en cierto modo contradictorio: mientras la integración formal se debate en crisis serias que se arrastran desde hace años, han surgido nuevos factores que contribuyen a la dinamización del intercambio intrarregional, sin que resulte claro si éstos irán confluyendo a un todo armónico, donde se refuercen mutuamente las acciones individuales, o se produciría una situación en que estas últimas van quitando viabilidad a los esquemas multilaterales sin ser un sustituto equivalente de los mismos.

5. La región deberá continuar acrecentando su cooperación e integrándose para poder afrontar con eficacia algunos de los problemas básicos de desarrollo que la afectan. Estos problemas se relacionan más directamente con aspectos tales como los siguientes:

a) El deterioro persistente de los balances de pagos de la mayoría de los países que se traduce en un pesado endeudamiento externo. En ese deterioro gravitan particularmente la elevación de los precios de las importaciones y de los combustibles.

b) La necesidad de impulsar el desarrollo industrial para superar una etapa que se caracteriza por una estructura industrial incompleta o un desenvolvimiento incipiente de las actividades industriales, y que, además, continúa dependiendo de los aportes tecnológicos de los países industriales, y

c) Las delicadas situaciones que se crean por los problemas de abastecimiento de productos claves y esenciales como es el caso del petróleo y que en un futuro inmediato podría abarcar otros productos estratégicos como los fertilizantes y ciertos alimentos básicos.

6. La cooperación regional puede hacer una contribución positiva muy importante a la gradual solución de esos problemas. Aprovechar el poder de compra regional significa por un lado mayores volúmenes de exportación para los países de la zona, contribuyendo de esta manera al cierre de la brecha comercial. Por el otro lado, se volvería factible la consolidación y ampliación de la estructura industrial, apoyándose ésta en un mercado regional integrado que tendría mayor tamaño para sustentar industrias modernas de alto contenido tecnológico y que requieren grandes inversiones. Asimismo, la cooperación en el campo tecnológico permitiría disminuir significativamente la dependencia tecnológica que entre otros aspectos negativos implica importantes trasposos de recursos nacionales hacia el exterior.

7. Para consolidar los progresos alcanzados en la integración y cooperación regional y expandirlos en el futuro es preciso, en primer término, definir en forma más clara que en el pasado cuáles son los objetivos que se tratará de alcanzar y los medios o instrumentos que habrán de emplearse dadas las características y condiciones de los países de la región y las perspectivas de sus relaciones económicas externas. Así, deberán tomarse en cuenta la heterogeneidad entre

los países latinoamericanos y las circunstancias que acompañarán su inserción en el cambiante escenario internacional de los próximos años. Además, es evidente que la incorporación de las medidas de integración y cooperación -efectuadas en forma esporádica y espontánea- a esquemas más permanentes y estables fortalecerá los sistemas institucionales de la región y dará más regularidad y eficacia a dichas acciones. En este aspecto hay que recordar que además de los organismos de integración se dispone de otras organizaciones de acción global o específica de gran trascendencia por la acción que estarán llamadas a desempeñar en esta materia. Se trata del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que tiene un vasto programa de acción en la promoción de acciones concretas de cooperación regional y en el examen y elaboración de la posición común latinoamericana por lo que respecta a las negociaciones en el plano mundial. En la esfera sectorial pueden mencionarse entre otras organizaciones, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), la Asociación Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA), el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA) y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

B. AREAS DE ACCIÓN EN EL CAMPO DE LA INTEGRACION Y DE LA COOPERACION ECONOMICA REGIONAL

1. Para impulsar un proceso efectivo de cooperación e integración en el ámbito regional es preciso promover un esfuerzo sistemático de búsqueda de proyectos que reúnan las condiciones para convertirse en acciones integradoras eficientes y que éstas se vayan encuadrando dentro de un marco más permanente y general, a fin de darles estabilidad, continuidad y, sobre todo, un mayor equilibrio en favor de los países medianos y pequeños de la región.

2. Los campos que aparecen como más fértiles para emprender o continuar la cooperación en el próximo decenio se encuentran en diferentes áreas, entre las cuales se pueden citar: a) energía; b) infraestructura física; c) acuerdos sectoriales; d) empresas conjuntas; e) acuerdos binacionales o multinacionales de comercio; g) ciencia y tecnología; h) instrumentos de financiamiento e i) negociaciones con terceros. En lo que sigue se hará una breve descripción del contenido y posibilidades que se visualizan en cada una de estas áreas, sin que el orden dado signifique otorgarles prioridad o mayor importancia relativa.

3. Energía. Aunque en este sector ya han surgido diversas iniciativas, existen múltiples terrenos donde la colaboración puede comenzarse o intensificarse a nivel de grupos de países, ya sea que éstos pertenezcan o no al mismo acuerdo de integración. Entre las materias más salientes objeto de cooperación se pueden señalar las siguientes: exploración, desarrollo y producción de petróleo -rubros donde los esfuerzos por realizar son inmensos si se comparan con los efectuados en los países productores tradicionales de hidrocarburos- adquisición e importación de petróleo de terceros países; transporte coordinado o colectivo de petróleo; entrenamiento y preparación internacional de personal especializado en la industria energética; instalación de refinerías para atender en forma conjunta a dos o más mercados nacionales; colaboración en información de mercado y precios petroleros; interconexión eléctrica a través de fronteras nacionales; exploración, desarrollo y producción de carbón; investigación en combustibles no tradicionales; cooperación en el empleo pacífico de la energía nuclear y manufactura de equipos y sus partes para el sector energético regional.

Por ahora las acciones conjuntas se han concentrado más bien en el sector eléctrico, expandiéndose la interconexión de sistemas nacionales de transmisión de energía eléctrica y el aprovechamiento hidroeléctrico de recursos comunes a dos o más países (Itaipú: Brasil-Paraguay; Salto Grande: Argentina-Uruguay; Yaciretá y Corpus: Argentina-Paraguay; Puyano Tumbes: Ecuador-Perú y Laguna Mirín: Brasil-Uruguay). Todas estas iniciativas deberán tener su culminación en el presente decenio.

Un acuerdo de gran importancia por su contenido de solidaridad y apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo importadores de petróleo, es el reciente convenio suscrito entre México y Venezuela para cooperar con países centroamericanos y del Caribe en asegurarles el abastecimiento de sus necesidades de petróleo y otorgarles créditos para financiar hasta el 30% de su actual consumo.

4. Infraestructura física. Los países se enfrentan aquí con la necesidad no sólo de mejorar la infraestructura existente sino además de interconectarla y maximizar su empleo. El progreso en la construcción de carreteras, puertos y aeropuertos no ha estado acompañado en todos los casos de un óptimo aprovechamiento de su capacidad ni a nivel nacional ni regional. A los obstáculos físicos se suman frecuentemente los de naturaleza administrativa o institucional, algunos de los cuales mediante acuerdos entre grupos de países han sido gradualmente removidos. No cabe duda acerca de la influencia que puede ejercer sobre las corrientes de comercio, tanto intrarregionales como con terceros países, una amplia y eficiente infraestructura física.

Entre las medidas propuestas para perfeccionar la utilización de la infraestructura existente se encuentra el examen de los itinerarios; en el caso del transporte aéreo y marítimo el uso concentrado de las flotas, el personal y los servicios de mantenimientos disponibles en la zona; operaciones conjuntas de arrendamiento o "leasing" de aeronaves y barcos, la adopción de medidas de estímulo en favor de las compañías regionales de transporte y el empleo de sistemas de facilitación del cruce de aduanas como el acuerdo TIR.

Por otra parte, los cambios en los precios relativos de los insumos energéticos usados por los diferentes medios de transporte es probable que provoquen desplazamiento entre unos y otros, lo que exigirá una readecuación de las políticas y elementos físicos del sector. Aparte de las inversiones necesarias para enfrentar la nueva situación y ampliar la infraestructura que ya se tiene, es indispensable una revisión de las políticas y estrategias conjuntas en materia de transporte para eliminar los obstáculos al comercio intrerregional que de éste pueden surgir.

5. Acuerdos Sectoriales. Esta modalidad ha sido empleada en cierto grado principalmente en el campo bilateral (acuerdos de intercambio de partes y piezas automotrices entre Argentina y Chile, y entre éste último país y Colombia) y más recientemente en forma multilateral a través de los Comités de Acción del SELA (fertilizantes, complementos alimenticios, productos del mar, granos semillas y oleaginosas y carnes, lácteos y derivados).

Hacia el futuro se pueden visualizar acciones de interés conjunto de gran importancia para la región en la agricultura y alimentación, y en los bienes de capital. En cuanto al primer aspecto, en diversos foros regionales y sub-regionales -como el SELA y los esquemas de integración- se han establecido los objetivos y medidas básicas para la cooperación económica agrícola. En general, se da prioridad a la expansión y diversificación de la producción agrícola, al aumento de la autosuficiencia alimentaria, al mejoramiento de la tecnología y los recursos humanos, al logro de una seguridad alimentaria y a la expansión del comercio y de las inversiones en agricultura. Se ha dado relevancia al hecho que estas prioridades son compatibles y coherentes con las necesidades sociales, económicas y políticas de un desarrollo global más equilibrado.

Los progresos han sido hasta el momento lentos y limitados en lo relativo a los esquemas de integración y a los acuerdos de cooperación en la agricultura, aunque estando ya identificados los principales obstáculos a que deben hacer frente los países, se prevén mejores posibilidades de fortalecer las acciones en el futuro. Una posición más pragmática ha surgido, tendiente a la armonización de políticas y programas en campos específicos, con criterios más prudentes y selectivos para llegar a acuerdos de corto plazo, como primera fase de un movimiento hacia objetivos más lejanos y significativos. Por otra parte, se ha continuado en el desarrollo de compromisos plurianuales de suministro de productos básicos, como el arreglo efectuado por Brasil con Argentina, y en menor escala con Uruguay, para la adquisición de trigo.

En relación con los bienes de capital, el desarrollo de este sector marca un evidente retraso en comparación con otras actividades industriales, salvo en contados países de la región que muy recientemente han iniciado la fabricación más o menos masiva y diversificada de algunos de estos bienes. La cooperación

regional en este campo se aprecia como necesaria, dado el pequeño tamaño relativo de los mercados nacionales para los rubros más sofisticados de este sector y el crecimiento discontinuo de la demanda nacional generada en las industrias de base, principales consumidoras de los equipos e instalaciones con un mayor contenido de bienes procedentes de terceros países (siderurgia, petroquímica, energía eléctrica, minería, petróleo, etc.). Las acciones posibles comienzan desde la cooperación en la ingeniería -una forma de asegurar la participación posterior de los fabricantes regionales- y el financiamiento de los proyectos, hasta los acuerdos de coproducción entre empresas de diversos países, para lograr las ventajas de la especialización.

6. Empresas conjuntas latinoamericanas. La posibilidad de aprovechar y combinar los recursos naturales, capacidades tecnológicas, fuentes de financiamiento y mercados de los diversos países de la región, hacen interesante la perspectiva de intensificar la creación de empresas conjuntas latinoamericanas con capitales de origen zonal. Los instrumentos jurídicos necesarios existen tanto en la antigua ALALC como en el MCCA y en la Subregión Andina.

Si bien en términos absolutos las cifras correspondientes a las inversiones realizadas con este propósito todavía no son muy apreciables, sobre todo en comparación con las procedentes de países desarrollados, éstas han ido creciendo en forma notoria y diversificándose gradualmente los sectores a los cuales está dirigida y la organización de las empresas que en ellos operan. Además de la utilización de los recursos y capacidades regionales, las empresas conjuntas latinoamericanas pueden ser una fórmula alternativa o complementaria frente a las empresas transnacionales que se sienten atraídas por la ampliación de mercado que generan los procesos de integración económica. Sus áreas de operación pueden ser bastante amplias, al cubrir no sólo actividades productoras de bienes sino comerciales, financieras, de transporte y otros servicios.

7. Acuerdos binacionales o multinacionales de comercio. La mayor parte de estos acuerdos se han producido entre países del cono sur del continente y formalizado dentro del marco de la ALALC. Entre los ejemplos que se pueden citar están los convenios de desgravación de listas especiales de productos de interés mutuo

para los signatarios o programas de liberación comercial, ambos con márgenes de preferencia y calendarios más acelerados que los establecidos en la antigua ALALC. Los principales participantes en estos acuerdos han sido Bolivia, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Es posible que este regreso al bilateralismo, fenómeno característico de las relaciones entre algunos países de la zona antes de los años 60, haya sido causado por el debilitamiento de los mecanismos formales de acción multilateral y por el deseo de los países de encontrar caminos más expeditos en sus vinculaciones comerciales mutuas. Si los esquemas de integración no dan respuesta satisfactoria a los intereses de las naciones de estrechar sus relaciones económicas es probable que se acentúe el empleo de los instrumentos bilaterales o multilaterales pactados en términos ad-hoc.

8. Ciencia y tecnología. Entre los países de la región se ha ido produciendo poco a poco un consenso bastante generalizado acerca de la necesidad de: 1) racionalizar la adquisición de tecnología extranjera, y 2) generar o incrementar la capacidad propia para crear tecnología y desarrollar el conocimiento de que ambos fenómenos están íntimamente relacionados entre sí. Ello significa que las posibilidades de avanzar en el campo de una transferencia tecnológica externa, adecuada a los requerimientos reales del desarrollo nacional de los países latinoamericanos, tiene como requisito la existencia de un mínimo de infraestructura científica y tecnológica local, no sólo para cumplir su función productora sino para poder juzgar las bondades y defectos de las tecnologías ofrecidas, formular políticas coherentes en la materia y mantener una capacidad de negociación más equilibrada con los proveedores internacionales de tecnología -producto que se negocia frecuentemente bajo condiciones monopólicas u oligopólicas.

Desde otro ángulo, la cooperación y las acciones conjuntas entre los países de la región en este campo resultan indispensables y convenientes por la gran masa crítica que la mayoría de las investigaciones científicas y la innovación tecnológica requieren. Así, por ejemplo, la Subregión Andina ha llevado a cabo iniciativas exitosas en investigaciones conjuntas en el sector minero, alimento y de la madera, las que con seguridad serán ampliadas a otros sectores en

el futuro. Por su parte, el SELA ha aprobado el programa denominado Red de Información Tecnológica Latinoamericana, RITLA, que procura el intercambio del conocimiento y la experiencia tecnológica que los países participantes ya poseen. En un campo más específico como el siderúrgico, el organismo empresarial no gubernamental correspondiente, ILAFA, también se encuentra implementando un mecanismo semejante.

El esfuerzo conjunto que se efectúe puede contribuir a solucionar la inadecuación de la tecnología foránea a las condiciones locales y abrir perspectivas de colaboración con otras regiones y países bajo similares características de sus factores productivos y mercados.

9. Instrumentos de financiamiento. Son muy diversas las iniciativas que en materia financiera han emprendido los países latinoamericanos para apoyar las corrientes de comercio derivadas de los esquemas de integración u otros propósitos semejantes. Desde 1961 funciona la Cámara de Compensación Centroamericana y posteriormente se han creado organismos como el Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALALC -formado por los 11 países de la Asociación y República Dominicana- que hasta 1977 había canalizado operaciones de créditos recíprocos entre parejas de bancos centrales latinoamericanos por casi 14 mil millones de dólares; el Acuerdo de Santo Domingo, establecido entre estos mismos países para atenuar desequilibrios transitorios de balance de pagos y complementar el sistema recién descrito mediante la apertura de nuevas líneas de crédito condicionales de libre disponibilidad entre los bancos centrales signatarios; un acuerdo de apoyo a las balanzas de pagos de los países centroamericanos y el Sistema de Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (ABLA), instrumento destinado a contribuir al financiamiento del comercio regional, pudiendo ser negociado en los mercados financieros extrarregionales; el Banco Latinoamericano de Exportaciones, el Banco Latinoamericano de Turismo y el Banco Árabe Latinoamericano y, finalmente, en el plano bilateral el Fondo de Inversiones de Venezuela, con recursos que se han entregado en fideicomiso al BID y al Banco de Desarrollo del Caribe.

Los esfuerzos indicados han ido surgiendo como mecanismos complementarios de las acciones del BID, la CAF, y el Banco Centroamericano de Integración, instituciones de fomento regional y subregional, respectivamente.