

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/SEM.7/R.1
9 de febrero de 1983
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Reunión de Funcionarios Responsables del
Comercio Exterior de América Latina

Santiago de Chile, 10 al 12 de marzo de 1983



ALGUNOS ASPECTOS DEL COMERCIO EXTERIOR LATINOAMERICANO

Documento para Discusión

83-2-184

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

PRESENTACION

La Comisión Económica para América Latina viene observando y analizando con preocupación los efectos de la crisis internacional en las economías y en las sociedades de los países latinoamericanos. Uno de los resultados que es posible apreciar es la aplicación de políticas de ajuste orientadas a disminuir el déficit de la balanza de pagos y servir mejor la deuda externa de la región. Esto ha implicado la reducción de las importaciones, al mismo tiempo que se han diseñado medidas de cuyos resultados se espera un incremento de las exportaciones.

En cuanto a la reducción de las importaciones, en muchas oportunidades, las medidas afectan el intercambio intralatinoamericano, en circunstancias en que el mercado de la región puede ser utilizado, justamente, no solamente para expandir las exportaciones, sino para dar impulso y, en algunos casos, viabilidad al proceso de industrialización, el cual continúa siendo necesidad y aspiración irrenunciable de América Latina.

Por ello, la Secretaría de la CEPAL ha congregado en su sede de Santiago, invitándolos a título personal, a un distinguido grupo de funcionarios responsables del comercio exterior en países latinoamericanos, de muy alto nivel, con el propósito de brindar un ambiente de serena reflexión para evitar una escalada restrictiva que afecte al comercio intrarregional y para lograr ciertos consensos sobre qué tipo de medidas podrían ponerse en práctica para expandir el intercambio entre los países latinoamericanos. La CEPAL espera que esta contribución que está brindando a los gobiernos puede verse culminada con éxito y compromete su cooperación en las tareas que podrían derivarse de la reunión que ha convocado.



INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	i
1. La Crisis Internacional y América Latina	1
2. Las perspectivas futuras de la economía mundial	5
3. ¿Qué Hacer?	6

/PRESENTACION

1. La Crisis Internacional y América Latina

La economía internacional fue afectada en el período 1980-1981 por su más grande depresión desde los años treinta. La actual crisis tiene rasgos particulares que es importante destacar. En primer término, se trata de una crisis generalizada que afecta a todos los países del orbe, socialistas o de economía de mercado, desarrollados o en vías de desarrollo. En segundo lugar, su duración ha sido muy prolongada y se ha mostrado rebelde a las terapéuticas tradicionales que hicieron pensar, por un largo tiempo, que se habían encontrado finalmente los remedios adecuados y definitivos para evitar, o al menos suavizar, las fases descendentes del ciclo económico.

Los diagnósticos que se han hecho de la crisis difieren bastante. Al igual que en los años treinta, la tónica general es de una gran confusión respecto a sus causas y a las formas que podrían usarse para salir de ella.

Las magnitudes principales de esta profunda recesión de las economías industrializadas son bastante conocidas. Continúa el estancamiento o la caída del producto en los países de la OCDE; persiste el alto desempleo que afecta ya a cerca de 32 millones de personas y no se vislumbra una disminución significativa en el mediano plazo. Ha aumentado la capacidad instalada ociosa, desestimulando, de esta manera, las nuevas inversiones; los beneficios son excepcionalmente bajos, al tiempo que aumentan las falencias de las empresas. Como corolario de todo lo anterior, el comercio internacional ha decrecido en el bienio 1981-1982 por primera vez desde 1958. Además, las fluctuaciones de las principales monedas han agregado un nuevo factor de inestabilidad y producen bruscos cambios en la competitividad internacional de los distintos países centrales y entre éstos y las economías en desarrollo.

Por otra parte, el fenómeno recesivo de los centros se ha difundido inexorablemente a la periferia a través de un triple mecanismo: los términos del intercambio negativos, las elevadas tasas de interés real y el brusco descenso de la disponibilidad de recursos financieros. Los términos del intercambio se han deteriorado debido a la caída de la demanda de bienes básicos en los países industriales, mientras que las tasas de interés reales -que siguen siendo las más altas de los últimos cincuenta años- son el

/resultado de

resultado de programas de estabilización que han privilegiado políticas monetarias restrictivas, al tiempo que persisten déficits fiscales considerables y desajustes cambiarios bruscos entre las principales monedas de los países industriales.

A su vez, el ingreso de nuevos créditos se ha reducido considerablemente, al influjo de factores tales como la renuencia de los bancos internacionales privados para otorgar nuevos préstamos, los altos niveles de endeudamiento de los países en desarrollo y el debilitamiento de sus balances de pagos. Además, influye en la conducta bancaria el deterioro de la calidad de sus inversiones y créditos, tanto en las entidades nacionales como internacionales.

La situación de América Latina, en el contexto descrito, es a su vez, la de la crisis más profunda que haya sufrido la región durante todo el período de la postguerra y, probablemente, la más grave desde los aciagos años de la Gran Depresión.

Causada por un complejo conjunto de factores externos e internos, la crisis se manifestó en casi todas las variables macroeconómicas y afectó, en mayor o menor medida, a la gran mayoría de los países de la región. De acuerdo a las cifras preliminares de que dispone la CEPAL, se estima que:

i) El producto interno bruto total de América Latina disminuyó casi 1%, hecho que no había ocurrido jamás en las cuatro décadas previas.

ii) Como resultado de esta baja y del aumento de la población, el producto por habitante, que había declinado ligeramente ya en 1981, cayó más de 3% en el conjunto de la región y se redujo en todos y cada uno de los 19 países para los cuales se dispone de información comparable.

iii) A raíz del nuevo deterioro de los términos del intercambio en 1982, la merma del ingreso total fue aún más marcada que la del producto.

iv) La pérdida de dinamismo económico fue acompañada, además, por un aumento de las tasas de desocupación urbana en la mayoría de los países;

v) Como resultado, principalmente, de las alzas en los tipos de cambio introducidos en numerosos países, la inflación se aceleró marcadamente. La tasa media simple de aumento de los precios al consumidor sobrepasó el 45%

/y la

y la ponderada por la población de cada país de la región fue de casi 80%. Ambas tasas superaron ampliamente a las registradas en el pasado.

vi) En el sector externo, el balance de pagos global, que había exhibido signos de debilidad ya en los dos años anteriores, cerró con un déficit sin precedentes de cerca de 14 mil millones de dólares, con la consiguiente pérdida de reservas internacionales.

vii) Este saldo negativo se produjo a pesar del vuelco radical que mostró el balance del comercio de mercaderías, el cual, tras arrojar un déficit de más de 600 millones de dólares en 1981, generó en 1982 un superávit de 800 millones de dólares, como fruto de una caída de 19% en el valor de las importaciones, en contraste con la intensa expansión que se había registrado a partir de 1975.

viii) Sin embargo, el efecto de este cambio en el balance comercial sobre la cuenta corriente del balance de pagos fue neutralizado, en buena medida, por la nueva y cuantiosa elevación de los pagos netos de intereses y utilidades, los cuales sobrepasaron los 34 mil millones de dólares, con lo cual se duplicaron en el transcurso de los dos últimos años, constituyendo casi el 40% del valor de las exportaciones de la región.

ix) El aumento de las remesas financieras enviadas al exterior contrastó fuertemente con la violenta caída del ingreso neto de capitales recibidos por la región, cuyo monto se redujo de 42 mil a 19 mil millones de dólares en 1982.

x) Como consecuencia de esta baja, en 1982, se atenuó significativamente el ritmo de crecimiento de la deuda externa global, la cual, luego de aumentar a una tasa media de 24% en los cuatro años anteriores, se incrementó solamente en algo más del 7% en 1982 y ascendió a un monto aproximado de 274 mil millones de dólares al finalizar el año.^{1/}

xi) Sin embargo, como al mismo tiempo disminuyó el valor de las exportaciones de bienes y servicios, la relación entre el monto de la deuda y el valor de éstas subió fuertemente, alcanzando un coeficiente de 2.5 que superó holgadamente al 2 registrado en promedio durante los 5 años anteriores.

^{1/} Deuda externa pública desembolsada, más deuda no garantizada con instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales.

Es necesario destacar, por otra parte, que en 1981 se interrumpió el prolongado e intenso proceso de expansión que venían mostrando las exportaciones de América Latina desde comienzos del decenio pasado. En efecto, luego de aumentar a una tasa media anual de 19% entre 1970 y 1981, el valor de las ventas externas de bienes disminuyó en un 10% en 1982.

La lenta evolución del comercio internacional influyó desfavorablemente sobre el volumen de las exportaciones latinoamericanas, el cual se había expandido a un ritmo medio anual extraordinariamente alto y sostenido de 65% entre 1976 y 1981. En 1982 se estancó por completo.

A diferencia de la baja del valor unitario que reflejó en mayor o menor medida los descensos que sufrieron los precios de las exportaciones de todos los países, el estancamiento del cuántum de las exportaciones fue el resultado neto de las tendencias contrapuestas que éste mostró en las distintas economías de la región. La causa exclusiva de esta baja fue la declinación del valor unitario de las exportaciones, el cual no solamente disminuyó 10% en el conjunto de la región, sino que se redujo en todos los países latinoamericanos. Este descenso generalizado reflejó, a su turno, los efectos de la caída de los precios internacionales de la gran mayoría de los productos básicos exportados por la región, los cuales fueron afectados adversamente tanto por la contracción de la demanda causada por la recesión de las economías industrializadas, como por el alza de las tasas de interés y la apreciación del dólar en los mercados cambiarios internacionales.

El cambio con respecto a las tendencias prevalecientes en años anteriores fue aún más notorio en el caso de las importaciones, cuyo cuántum disminuyó 16% en 1982, tanto en los países exportadores de petróleo como a los demás de la región, como consecuencia de las dificultades de balanza de pagos.

La relación de precios del intercambio, que se había deteriorado 7% en 1981 sufrió una nueva merma de 6% en 1982. Para los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, la relación de precios del intercambio cayó en 1982 a su nivel más bajo en más de medio siglo y su valor promedio en el trienio 1980-1982 fue considerablemente inferior al registrado durante

/los años

los años 1931-1933, los cuales constituyeron el período más crítico de la Gran Depresión.

Las consecuencias de los factores señalados son obvias, sobre todo en el balance de pagos global de la región que, como se ha señalado, registró un déficit de 14 mil millones de dólares.

2. Las perspectivas futuras de la economía mundial

Para completar el panorama descrito, es necesario ver cuáles son las perspectivas futuras de la economía internacional.

A comienzos de la década, se hicieron varias proyecciones sobre lo que podría ser el comportamiento de la economía mundial, utilizando modelos que se asentaban en determinadas presunciones.

Al respecto, interesa destacar que aún considerando las proyecciones hechas solamente como señalamiento de grandes tendencias sobre el comportamiento de la economía mundial, la realidad del primer trienio de esta década ha sido mucho más precaria que las proyecciones más pesimistas.

En consecuencia, para que la economía mundial pudiera reactivarse en los países industrializados de economía de mercado, deberían ocurrir una serie de hechos que, al momento, parecen poco probables en el contexto de recesión y altos niveles de desempleo que prevalecen en ellos.

Al respecto, la OCDE en su "Economic Outlook" de fines de diciembre de 1982, estima que el PNB de la OCDE, en su conjunto, crecerá a un promedio anual de 1.5% en 1983 y de 2.75% en 1984. De la misma manera, la OCDE estima que la producción industrial decreció en 4.5% en 1982 y que el desempleo llegará a afectar a 35 millones de personas, lo que significará casi el 10% de la fuerza de trabajo. La causa principal de este fuerte y dramático incremento es atribuido por la OCDE a un virtual estancamiento de la demanda, lo cual incluye la de sus exportaciones al mundo desarrollado. Pero, a su turno, la caída de las importaciones de los países en desarrollo, incluidos los exportadores de petróleo, obedece al afianzamiento de las tendencias proteccionistas en el mercado de los países desarrollados, con lo cual se reafirma la noción de que el proteccionismo, además de hacer daño a los países en desarrollo y al nivel de la actividad económica mundial, es para el mundo industrializado una política autoderrotista.

/Todo este

Todo este señalamiento, junto a los muy altos y significativos niveles alcanzados por el desempleo en los países industrializados, demuestra claramente que, al menos en el corto plazo, no será posible para los países latinoamericanos incrementar significativamente las exportaciones a los países centrales, ni de productos básicos por problemas de demanda, ni de productos manufacturados por razones políticas, como son las posiciones de los sectores empresariales y sindicales en esos países, las cuales acentúan las tendencias proteccionistas.

3. ¿Qué Hacer?

Si se tiene en cuenta este contexto, cabe preguntarse qué es lo que los países latinoamericanos pueden y deben hacer en esta coyuntura y en el futuro inmediato.

En primer lugar, aparece claro que va a ser muy difícil para cada uno de los países latinoamericanos adoptar, individualmente, las políticas más eficaces para atenuar y superar los efectos más nocivos de la crisis internacional. Se impone, pues, ensayar una "respuesta" conjunta de América Latina, la cual debería perseguir dos objetivos concretos:

- a) Revaluar los méritos intrínsecos de la cooperación e integración regionales;
- b) Crear mecanismos conjuntos que incrementen el poder de negociación y la presencia internacional de América Latina.

Más de dos décadas lleva la región tratando de articular su proceso de integración económica y de acentuar la cooperación recíproca. Se han suscrito tratados y convenios y se han creado las instituciones encargadas de ejecutar los propósitos acordados por los gobiernos. Existe una larga serie de declaraciones políticas, al más alto nivel incluso, en la cual se reitera el respaldo político al proceso de cooperación e integración regional o subregional. Hay, también, una amplia gama de estudios y proposiciones técnicas que se han manejado, con variada suerte, dentro de los esquemas de integración y en los organismos de cooperación.

Sin embargo, ambos procesos han tropezado con serias dificultades para conseguir sus objetivos. Primero fue la ALALC la que no pudo perfeccionar la Zona de Libre Comercio prevista en el Tratado de Montevideo de

1960. Luego, el Mercado Común Centroamericano enfrentó y enfrenta serias dificultades políticas que son de dominio público. Por su parte, el Grupo Andino ha tenido que atravesar por circunstancias difíciles que van desde el retiro de uno de sus miembros hasta la prórroga de los plazos originalmente previstos en el Acuerdo de Cartagena para el perfeccionamiento de sus mecanismos.

Como efecto de la crisis internacional, el proceso de integración y cooperación y los compromisos que de ellos se derivan para los países que son socios, son a veces vistos como un obstáculo ante la necesidad que tienen los gobiernos de disponer de una absoluta libertad para adecuar sus políticas económicas a los requerimientos sucesivos de cada coyuntura.

De este hecho se derivan muchos de los incumplimientos de los compromisos pactados al amparo de tratados multilaterales latinoamericanos. Se percibe, además, el peligro de una escalada de medidas restrictivas que se ha manifestado en algunos casos concretos que afectan al comercio intrarregional y que se han tomado, fundamentalmente, como respuesta a las dificultades del sector externo.

En el campo del comercio, bueno es recordarlo, la región es un mercado importante para las exportaciones de los propios países latinoamericanos, particularmente para las manufacturas. Se puede afirmar, casi sin lugar a dudas, que mientras más elaborado es un producto, más importante es el mercado regional para el mismo. Por tanto, si es que la América Latina no quiere ver seriamente reducido el potencial de su desarrollo industrial, es necesario privilegiar el mercado regional.

Frente a la actual coyuntura, casi todos los países latinoamericanos se ven en la necesidad de tomar medidas de reducción de las importaciones, como un modo de aliviar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta medida debería ser selectiva y discriminatoria. Selectiva en cuanto es necesario dar preferencia a los bienes de capital y las materias primas. Discriminatoria porque no deberían aplicarse a los países de la región.

Sin embargo, en la práctica diversos países de la región están haciendo uso de una variada gama de medidas restrictivas que tienden a entorpecer o paralizar el comercio intrarregional. En efecto, con

/frecuencia se

frecuencia se utilizan mecanismos administrativos e instrumentos no arancelarios que se sobreponen y anulan las concesiones comerciales tan trabajosamente pactadas en los esquemas de integración. Es preciso evitar la aplicación de medidas tales como la demora en el otorgamiento de guías, registros o licencias previas de importación; el atraso en la cobertura de los cambios; la aplicación de tipos de cambio diferenciados o de recargos discriminatorios a éstos; el empleo de contingentes, cupos o prohibiciones de importación para determinados productos; el manejo sin reglas fijas conocidas de precios de aforo y de controles fitosanitarios y, en fin, de múltiples barreras al comercio. Como es de esperar, dichas medidas traen como consecuencia respuestas acrecentadas de los países de la región que sienten afectadas negativamente las ventajas adquiridas en sus negociaciones con los otros miembros del respectivo esquema de integración a que pertenecen con el resultado final de un perjuicio para todos.

De la misma manera, las medidas adoptadas por los países de América Latina frente a la crisis incluyen, en todos los casos, políticas para incrementar las exportaciones, en algunos casos de manera muy importante. Lo que no es dable pensar es que los países solamente vendan y no compren. Como ya se ha señalado reiteradamente en estas notas, lo más probable es que parte significativa de esas exportaciones, particularmente las de manufacturas, se efectúen al mercado latinoamericano, siempre y cuando las restricciones generales que se vienen aplicando no rijan para el comercio intrarregional. Por ello, una política restrictiva de las importaciones, que afecte a la región es, evidentemente, de efecto contrario al que se busca, ésto es, aumentar las exportaciones.

Por otra parte, la utilización más allá de ciertos límites de algunos instrumentos de promoción de exportaciones, puede acarrear reacciones contrarias de los países que sienten afectada su producción interna por la competencia de productos beneficiados por estos mecanismos y que tienen su origen en otras naciones latinoamericanas. Así, el empleo de estímulos a la exportación, cuando sobrepasan determinados niveles, tienden a generar políticas restrictivas a la importación de tales productos en los países compradores de la región.

Si es que los gobiernos latinoamericanos, mirando el panorama futuro con objetividad, decidieran utilizar el mercado regional en forma preferente, es obvio que resultaría necesario diseñar, establecer y utilizar a plenitud mecanismos financieros que sustentaran de manera eficiente esa ampliación del comercio intralatinoamericano. Debería ser posible que las importaciones regionales gocen de ciertas facilidades que las hagan más atractivas que las extrarregionales, tales como la ampliación del convenio de créditos recíprocos que tiene vigente tanto la ALADI como el mercado centroamericano, así como la fusión o coordinación entre ellos.

Sería de la más alta conveniencia que los participantes en la reunión pudieran intercambiar ideas sobre estos dos aspectos que están íntimamente vinculados entre sí.

En cuanto al intercambio comercial intralatinoamericano, bueno es recordar que está precedido de más de dos décadas de esfuerzos e intentos. Que ha habido éxitos y fracasos, pero, en última instancia, el comercio intrarregional ha crecido y en forma importante, no sólo cuantitativa sino cualitativamente. Se han ensayado, con distintos resultados, varios sistemas de desgravación arancelaria. Es difícil encontrar una modalidad que no se haya probado. Sin embargo, la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), prevista en el Tratado de Montevideo 1980 que creó la ALADI, es una nueva modalidad de desgravación que puede cumplir un rol importante para generar nuevas corrientes de comercio que afiancen el proceso de industrialización latinoamericano. Las políticas restrictivas de los países de la región, forzadas por la coyuntura internacional, ponen el serio riesgo su desarrollo industrial, pues en las ramas más dinámicas se precisa, en la mayor parte de los casos, un mercado más amplio que el nacional.

La Preferencia Arancelaria Regional, de adoptarse a niveles y con modalidades que no sean "simbólicas", puede constituir un instrumento de suma utilidad para mantener abiertas las opciones de industrialización. Los participantes en la reunión podrían examinar el tema en esta perspectiva para alejarse de la tradicional manera de negociación latinoamericana, donde mutuamente los países se exigen una estricta reciprocidad que no siempre reclaman de terceros.

/Respecto de

Respecto de la reciprocidad, parece necesario señalar que su aplicación demasiado estricta ha sido un serio obstáculo en las negociaciones comerciales latinoamericanas. No es posible desconocer la necesidad de que los intercambios sean lo más equitativos posibles para las partes, pero es necesario alejarse de la concepción exclusivamente cuantitativa. Si es que la expansión del comercio entre países de la región va a estar encuadrada dentro de un contexto de intereses coincidentes de mediano y largo plazo, es necesario tener presente que los intercambios no pueden ser milimétricamente equivalentes.

En el ámbito del comercio intralatinoamericano, los participantes en la reunión podrían examinar el tema de la capacidad instalada no utilizada, para tratar de concretar algunos acuerdos bilaterales o multilaterales, incluso de corto plazo, que dinamizarían el proceso de industrialización en los países, así como la generación de empleo. En suma, lograr un ritmo de actividad económica que permita, al menos, mantener un nivel determinado del ingreso por habitante, que aleje la sensación que hoy existe de una crisis generalizada a la cual no se le vé una salida clara.

Precisamente, la utilización preferente del mercado regional puede ser una de las formas que América Latina utilice para atenuar los efectos negativos de la crisis internacional y mantener sus objetivos de industrialización y desarrollo, los cuales son irrenunciables para la región.

Otro aspecto que los participantes en la reunión podrían examinar es la del abastecimiento preferente de productos agropecuarios y alimenticios a la región, con lo cual algunos países podrían sustituir importaciones que hoy realizan de terceros y otros incrementar sus exportaciones a la América Latina.

Las iniciativas anteriores, junto a muchas otras que los participantes en la reunión formularán, pueden resultar en una revitalización de la integración y cooperación regionales, a las cuales hace falta un impulso político de verdadero contenido. Las instituciones existen. Lo que cabe es utilizarlas a plenitud.

BIBLIOTECA
CEPAL

02841:INT_002_T

CLI