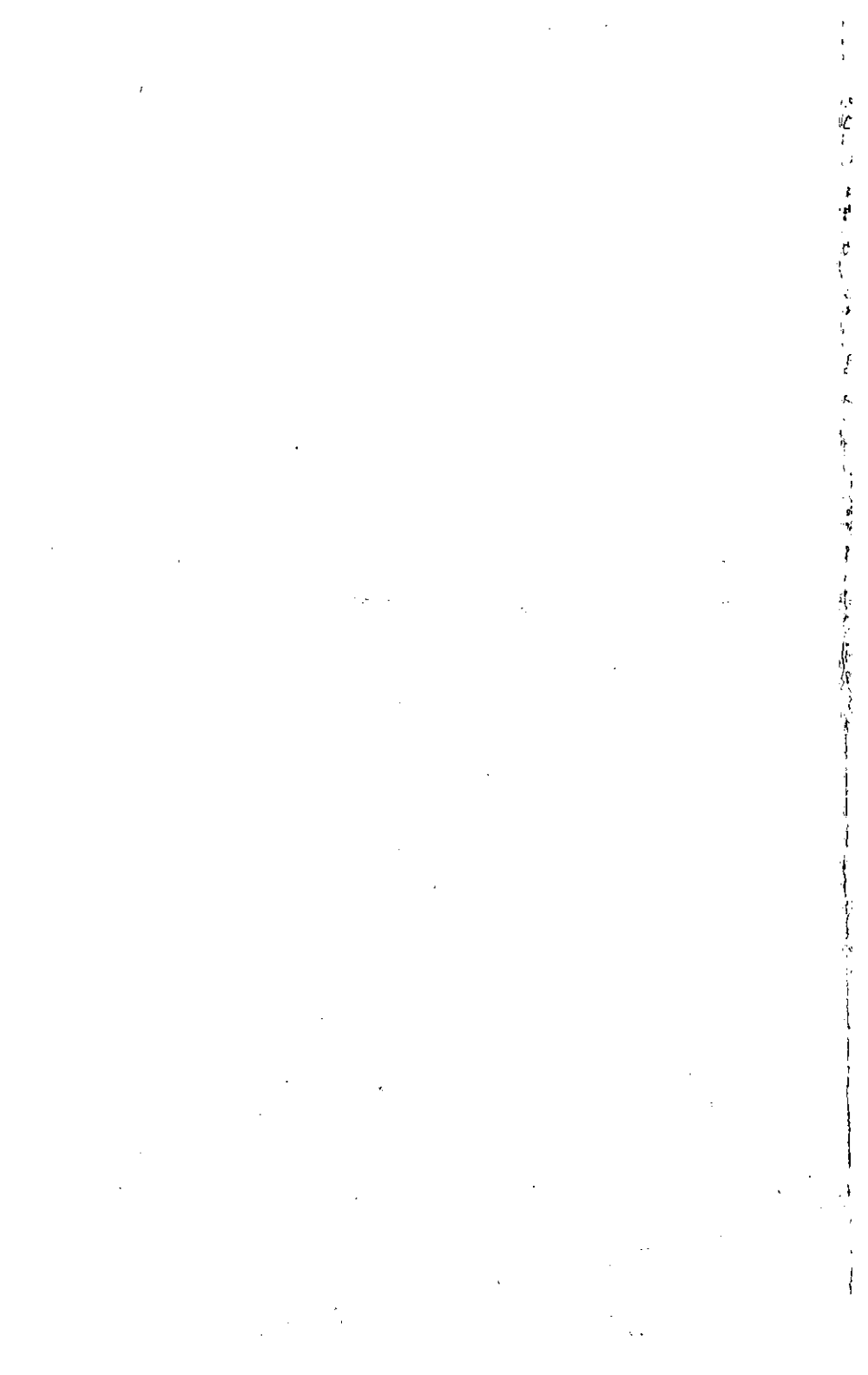


1954
C-3

-4-

RELACIONES COMERCIALES
CRISIS MONETARIA
E INTEGRACION ECONOMICA
EN AMERICA LATINA

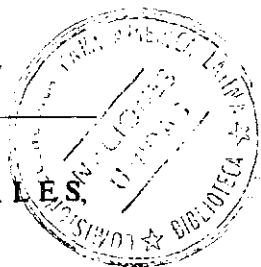




CUADERNOS

DE LA  CEPAL

**RELACIONES COMERCIALES,
CRISIS MONETARIA
E INTEGRACION ECONOMICA
EN AMERICA LATINA**



JAN 1977

SANTIAGO DE CHILE, 1975

SEPARATA DE
El Desarrollo Latinoamericano
y la Coyuntura Económica Internacional
2ª Parte
E/CEPAL/981/Add.2

Composición, gráficos, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos

CEPAL / ILPES

75-8-1451

INDICE

I RELACIONES ECONOMICAS CON LAS DIVERSAS AREAS

A. La Comunidad Económica Europea

1. Introducción	1
2. Evolución del comercio global	2
3. Políticas comerciales de la Comunidad Económica Europea	3
4. Política agrícola común	4
5. Los acontecimientos recientes en torno al comercio de la carne	5
6. Relaciones de la CEE con diferentes grupos de países	7
7. Consultas y negociaciones entre América Latina y la CEE	10

B. Los Estados Unidos

1. Evaluación del intercambio recíproco	11
2. Hechos y tendencias de la economía estadounidense que revisten importancia para sus relaciones con América Latina	13
3. Los problemas actuales y el marco en que se producen	14

C. El Japón

1. Evolución del comercio mutuo	19
2. Hechos y tendencias en la economía japonesa importantes para sus relaciones con América Latina	21
3. Medidas de política comercial	23

D. Los países socialistas, 24

II CRISIS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL Y FINANCIAMIENTO EXTERNO

A. Introducción, 29

B. Crisis del sistema monetario internacional

1. El sistema de Bretton Woods	30
2. La política cambiaria y su efecto en los países en desarrollo	33
3. La creación de liquidez internacional y el vínculo	35

C. La coyuntura económica internacional

1. Las condiciones económicas mundiales	37
2. Los cambios en las corrientes financieras y en las estructuras de los balances de pagos	38

D. El financiamiento externo de América Latina

1. Las corrientes financieras de los países industrializados hacia el conjunto de países en desarrollo	41
--	----

2. La asistencia oficial al desarrollo	42
3. Mercados financieros privados internacionales	45
4. América Latina y el financiamiento internacional	46

E. Medidas adoptadas y perspectivas

1. Medidas adoptadas	50
2. Las perspectivas para el futuro próximo y los caminos de acción	51

III LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL

A. Introducción, 53

B. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 55

1. Evolución del comercio intrazonal	56
2. Los mecanismos de liberación: la liberación del comercio y los acuerdos de complementación	58
3. Puntos básicos para el análisis del caso de la ALALC	60

C. El Acuerdo de Cartagena

1. Los alcances del modelo de integración andino	62
2. La evolución del comercio intrazonal	63
3. La programación industrial	65
4. La armonización de políticas económicas y la coordinación de planes de desarrollo	66
5. El régimen preferencial para Bolivia y Ecuador	67
6. El ingreso de Venezuela al Pacto Andino	68
7. Algunas indicaciones sobre las perspectivas de acción	69

D. El Mercado Común Centroamericano

1. Tendencias recientes	71
2. El intercambio regional	71
3. Comercio intrarregional e industrialización	74
4. El proceso de reestructuración	76
5. Los problemas coyunturales	77
6. Perspectivas del proceso de integración centroamericano	77

E. La Comunidad y el Mercado Común del Caribe, 79

1. La expansión del comercio intra subregional	79
2. La ampliación del proceso de integración del Caribe	82
3. Perspectivas de la CARICOM	85

Cuadro 1

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

(Millones de dólares)

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

Fuente: FMI, *Direction of Trade*.^aIncluye los 9 países.^bLas cifras de este cuadro y las que se mencionan en esta parte del texto se refieren a las 20 repúblicas latinoamericanas.

registró en diversos productos tradicionales de exportación de la región: trigo, maíz, materias para alimentación de animales (especialmente harina de pescado), cueros y pieles sin curtir, lana, algodón, aceites vegetales, minerales metalíferos, metales no ferrosos, etc. En cambio en 1972 se registró un notable incremento de las importaciones de algunos alimentos como carne vacuna, azúcar y café, pero que no fue suficiente para modificar la tendencia general de estancamiento. :

La participación de América Latina en las importaciones de la Comunidad Europea de unos dieciocho productos básicos que constituyen alrededor de un 80% de la exportación total de la región a la CEE bajó de 13.2% en 1965 a 11.7% en 1970 y 9.2% en 1972. La participación de los países que tienen relaciones especiales con la Comunidad en lo que concierne a estos mismos productos subió de 13.8% en 1965 a 17.3% en 1970 quedando en 15.0% en los años 1971 y 1972.³

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

3. Políticas comerciales de la Comunidad Económica Europea

En términos generales, en los últimos años, la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias ha permitido una mejora gradual del acceso

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

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

4. Política agrícola común

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

I. RELACIONES ECONOMICAS CON LAS DIVERSAS AREAS

A. LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

dificultades de balance de pagos, y diversos síntomas de estancamiento económico, incluso desempleo.

2. Evolución del comercio global

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

Este resultado refleja el hecho de que mientras las exportaciones de la CEE a América Latina crecieron constantemente en los últimos años, las importaciones de la CEE desde América Latina se han mantenido relativamente estancadas, con excepción de 1973. El valor de las exportaciones de los países de la Comunidad (ampliada) a los países latinoamericanos aumentó en un 13.6% anual acumulativo en el período de los años 1967-1972, en tanto que las importaciones de la Comunidad desde estos países aumentaron anualmente en 6.1% en el mismo período. Este último porcentaje es considerablemente menor comparado con el aumento de las importaciones globales de la CEE (que crecieron anualmente 14.9%) así como las importaciones de la CEE desde los países en desarrollo en conjunto (que lo hicieron en 10.9%) en el mismo período.¹

Cabe señalar que, como resultado de estas tendencias, la participación de América Latina en el mercado de la Comunidad ha venido declinando fuertemente. La participación de América Latina en las importaciones totales de la CEE (ampliada) que se mantuvo entre un 4 y 6% en los años sesenta bajó a 3.8% en 1970, 3.3% en 1971 y 3.1% en 1972 y 1973.² La participación latinoamericana, excluido el comercio intrarregional, figura en el cuadro 1.

El estancamiento de las importaciones de la CEE procedentes de los países de América Latina en los primeros tres años del presente decenio se

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Relaciones de la CEE con diferentes grupos de países

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

Algunos de los aspectos recientes más notables son los siguientes,

En primer lugar, el nuevo esquema de cooperación de la Comunidad con 46 países de África, el Caribe y el Pacífico (llamados países ACP), sancionado por la Convención de Lomé de febrero de 1975. Este nuevo esquema es mucho más amplio que las convenciones anteriores de Yaoundé y Arusha, tanto por el número de países en desarrollo comprendidos como por la naturaleza y alcance de las medidas previstas.⁵

Una de las nuevas modalidades de mayor importancia contenida en este acuerdo, es el mecanismo de garantía de los ingresos de exportaciones de los productos primarios de los países ACP exportados a la CEE. Por este mecanismo la Comunidad Económica Europea garantizará a estos países, para 12 productos o grupos de productos,⁶ de acuerdo con una fórmula preestablecida un monto total de los ingresos de exportaciones, de modo que compensará a dichos países por cualquier merma en los ingresos provocada por menores precios o cantidades que no sea de responsabilidad de los países productores.⁷

⁵Son 19 países africanos miembros de la Convención de Yaoundé; 21 países en desarrollo pertenecientes a la Comunidad Británica y 6 países africanos que no pertenecían anteriormente a ningún esquema de asociación.

⁶Los productos incluidos en este mecanismo son precisamente los que ofrecen especial interés para la exportación de América Latina: cacahuets (incluso aceite y torta de cacahuete); cacao, pasta y manteca de cacao; café y extractos, esencias y concentrados de café; algodón; productos de coco; productos de palma nueces y almendras de palma (incluso sus tortas y aceites); cueros y pieles; productos de madera; plátanos frescos; té; sisal, minerales de hierro. Si, transcurridos al menos doce meses desde la entrada en vigor de la Convención, uno o más productos no incluidos en la lista pero de los cuales depende en medida importante la economía de los países ACP experimentan fluctuaciones marcadas la CEE podrá decidir si estos productos deberían incluirse en la lista.

⁷El sistema se aplica a los ingresos que percibe un país ACP por la exportación de los productos antes señalados, siempre cuando en el año anterior al año de aplicación, los ingresos provenientes de la exportación del producto a todos los destinos representaron al menos 7.5 por ciento del total de ingresos por concepto de exportación (no obstante, tratándose del sisal tal porcentaje será 5 por ciento). En el caso de los países ACP menos desarrollados, sin litoral o insulares, el porcentaje será de 2.5 por ciento. Los países ACP tendrán derecho a solicitar una transferencia financiera si, con base en los resultados obtenidos en un año calendario, sus ingresos efectivos provenientes de la exportación a la Comunidad de cada uno de los productos individualmente considerados son inferiores a lo menos en 7.5 por ciento al nivel de referencia (promedio móvil de los últimos cuatro años). Tal porcentaje es de 2.5 por ciento para los países ACP menos desarrollados. (Para este mecanismo la Comunidad Europea se compromete asignar un fondo de aproximadamente 420 millones de dólares para cinco años).

También se estableció un programa de cooperación industrial destinado fundamentalmente a facilitar las inversiones industriales en los países ACP que incluye un esquema avanzado de cooperación financiera y técnica. Algunos aspectos de las nuevas condiciones de cooperación tienen un significado positivo particularmente importante para la parte del mundo en desarrollo a la cual se aplican; un caso de ello lo constituye la garantía de los ingresos por concepto de exportación de productos primarios a que se hizo referencia, que viene a sancionar un principio fundamental al que han aspirado todos los países en desarrollo, que les permite contar con ingresos más estables y por lo tanto programar mejor el comportamiento de su sector externo y su desarrollo económico. El aspecto limitativo lo constituye el hecho de que este principio sea aplicado en forma restringida por un grupo de países desarrollados —en este caso los que forman la CEE— a un grupo de países en desarrollo, lo que puede tener consecuencias poco favorables para el comercio del resto de los países en desarrollo.

Cabe advertir que la aplicación de este sistema no complementada por arbitrios que permitan hacer efectiva una parte mayor de la demanda potencial y limitada a una región (en este caso, los países de Africa, el Caribe y el Pacífico) podría ocasionar, a largo plazo, y para determinados productos, un exceso de oferta respecto a la demanda para el conjunto del mercado internacional en virtud del incremento de producción de los países beneficiarios de este sistema, y gran parte de las consecuencias negativas podría recaer sobre los países no incluidos en el nuevo arreglo. De hecho el sistema podría constituir un estímulo importante de la producción, puesto que los países beneficiarios no se perjudicarán aunque hubiera sobreproducción, porque si baja el precio se les pagará una compensación, siempre y cuando consigan colocarla en la CEE.⁸

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

⁸ Cabe señalar que la Convención estipula que en casos especiales el sistema se aplicará a la exportación de productos en cuestión cualquiera que sea su destino. La transferencia financiera es reembolsable en los cinco años posteriores a la asignación de cada transferencia, cuando se compruebe que la evolución de los ingresos por concepto de exportaciones así lo permite a los países ACP. Las sumas transferidas no devengarán intereses.

Convención con la CEE ampliada, estaban vinculados anteriormente por un régimen preferencial con el Reino Unido.

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

En suma, *i)* es probable que la participación de los países ACP en las importaciones de la CEE de los productos incluidos en el esquema aumente en relación con las de otros países en desarrollo; *ii)* podrían producirse desequilibrios entre oferta y demanda en algunos productos con la consiguiente baja de sus precios, ante lo cual los países no incluidos en el arreglo no cuentan con ningún esquema de compensación.

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

Aunque estas condiciones de acceso son en general iguales a las estipuladas en la Convención de Yaoundé, lo importante para los países en desarrollo que no pertenecen al arreglo es que el número de los países que gozan de estos beneficios aumenta en más del doble y que el mercado en que ellos se benefician se amplió también.

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

El valor de la asistencia financiera que compromete la CEE para ser utilizado durante los 5 años de vigencia de la Convención de Lomé asciende a 3 390 millones de unidades de cuenta (aproximadamente 4 100 millones de dólares). Esta suma incluye los fondos destinados al mecanismo de estabilización mencionado previamente.

Otro aspecto que merece atención especial es el de las relaciones de la CEE con los países mediterráneos. Se han reiniciado recientemente las negociaciones con estos países dentro del marco de la política global mediterránea. La comunidad ampliada tiende a establecer una red de relaciones especiales con una docena de países con un grado de desarrollo industrial intermedio, no muy distante al de algunos países de América Latina. Con arreglo al enfoque global existirá en principio el libre intercambio de los productos industriales y se liberará el 80 por ciento de los productos agrícolas. Por ese motivo los países latinoamericanos se encon-

trarán en una posición desfavorable en comparación con los mediterráneos, en las relaciones con la CEE, en lo que concierne a productos agropecuarios elaborados y manufacturas en los que América Latina ha venido adquiriendo capacidad de competencia en el mercado de los países desarrollados. Cabe señalar que los países de la cuenca del mediterráneo han logrado un aumento extraordinario de las exportaciones de manufacturas a la CEE en los últimos años.

7. Consultas y negociaciones entre América Latina y la CEE

Con arreglo a las pautas establecidas por los tres primeros encuentros a nivel de embajadores,⁹ se realizó el Cuarto Encuentro entre los representantes de los países miembros de la CECLA y los de los Estados miembros y de la Comisión de la CEE a nivel de embajadores a fines de 1973. Los principales planteamientos concretos de América Latina fueron el mejoramiento del SGP de la Comunidad y la creación de un centro de promoción de las exportaciones de América Latina en Europa. Sin embargo, las conclusiones de este Encuentro se limitaron en buenas cuentas, a la recomendación de la continuación de los estudios acerca de los dos temas. En julio de 1974 se realizó la primera sesión del Quinto Encuentro, en que los países latinoamericanos reiteraron sus preocupaciones acerca de diversos aspectos de las políticas comerciales de la Comunidad particularmente con relación a las importaciones de carne de vacuno. Cabe destacar además que los países latinoamericanos miembros de la CECLA presentaron una lista de productos de su interés para ser incluidos en el esquema del SGP de la Comunidad. La segunda sesión del Quinto Encuentro se realizó en diciembre último, y los países latinoamericanos manifestaron su preocupación por la creciente ampliación del área preferencial que la Comunidad está llevando a cabo con las negociaciones en curso.

Por otra parte, la CEE y Brasil firmaron un acuerdo comercial a fines de 1973. El acuerdo se refiere fundamentalmente a una rebaja arancelaria hasta una cuota establecida como una parte del SGP para manteca de cacao y café soluble. El acuerdo contiene también algunas disposiciones para favorecer las exportaciones de carne bovina del Brasil a la CEE, similares a las establecidas para la Argentina y el Uruguay en sus respectivos acuerdos con la CEE. Cabe agregar que el Acuerdo entre la Comunidad y Uruguay entró en vigor en agosto de 1974 por tres años. De esta manera tres países de América Latina ya cuentan con acuerdos bilaterales con la Comunidad. Las importaciones de la Comunidad desde estos países representan el 60% de sus importaciones totales desde América Latina. Han habido también conversaciones exploratorias entre la Comunidad y México.

⁹ Los encuentros a nivel de embajadores empezaron a celebrarse anualmente a partir de 1971, de acuerdo con las Declaraciones de Buenos Aires (aprobada por la CECLA) y de Bruselas.

B. LOS ESTADOS UNIDOS

1. Evaluación del intercambio recíproco

Los Estados Unidos sigue siendo el comprador más importante de las exportaciones latinoamericanas. La participación porcentual de este país en las exportaciones de América Latina al mundo en los últimos cuatro años respecto de los cuales se dispone de cifras (1969 a 1972) fluctuó entre 29.4 y 31.1%, y en 1972 declinó ligeramente de 32.8% en 1968 a 31%.¹⁰ El segundo cliente más importante de la región fue el grupo de nueve países que constituyen la Comunidad Económica Europea, respecto del cual los porcentajes pertinentes oscilaron en torno a 27% en el quinquenio. El país individualmente considerado que sigue en importancia a los Estados Unidos es la República Federal de Alemania, cuyas importaciones desde los 24 países latinoamericanos en 1973 sobrepasaron los 2 000 millones de dólares, y el tercero Japón, que en ese mismo año importó un valor aproximado a los 2 000 millones de dólares. Entre 1968-1972 la proporción correspondiente al Japón fluctuó entre 7 y 8%. En el último decenio, la participación de los Estados Unidos y de la CEE ha declinado paulatinamente, en tanto que la de Japón ha aumentado. Entre 1968 y 1972 la participación de América Latina en el intercambio mundial total disminuyó gradualmente de 5.4 a 4.4%.

No obstante la reducida participación de América Latina en el total de las importaciones estadounidenses (11.9% en 1973, 11.3% en 1972, 11.7% en 1971 y 13.3% en 1970), respecto de algunas categorías de productos básicos, particularmente los que se basan en recursos nacionales, el porcentaje, como es natural fue bastante más alto.¹¹ En 1973 fue de 35.1% para el conjunto de productos alimenticios y animales vivos, bebidas y tabaco (secciones 0 y 1 de la CUCI); para los minerales metalíferos y chatarra metálica de 36%, y para los combustibles y lubricantes minerales y productos conexos, de 23.3%. Porcentajes análogos han predominado para las dos primeras secciones en otros años del decenio de 1970. Sin embargo, en el caso de los combustibles y lubricantes minerales y productos conexos, ha disminuido marcadamente el porcentaje de las importaciones mundiales de los Estados Unidos constituido por exportaciones latinoamericanas (de 53.1% en 1963 a 23.3% en 1973).

Asimismo, entre 1963 y 1971 se produjo un marcado descenso de la participación de América Latina en las importaciones estadounidenses totales (de 21.3% a 11.9%), sin que se haya observado una verdadera recuperación a partir de entonces.¹² También disminuyó la participación

¹⁰ Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1972 y 1973, basado en cifras relativas a la ALALC y al MCCA.

¹¹ Estas cifras y las que figuran a continuación en esta misma sección del documento, se basan en las estadísticas de la serie D reunidas por el Centro Internacional de Estadísticas de Comercio Exterior de las Naciones Unidas, en Ginebra.

¹² Pese a que el valor absoluto de las importaciones estadounidenses desde América Latina aumentó más de un tercio en 1973 con relación a 1972, y al incremento de 127 por ciento registrado entre 1963 y 1973.

del conjunto de países en desarrollo con economía de mercado en las importaciones estadounidenses pero en 1973 la recuperación fue mayor en ese conjunto que en América Latina: los porcentajes correspondientes fueron 36.3 en 1963, 25.1 en 1971 y 27.0% en 1973.

La estructura de las importaciones estadounidenses procedentes de América Latina en el período comprendido entre 1963 y 1973 acusa un desplazamiento importante desde los productos básicos hacia los productos manufacturados. Al comparar 1973 con 1963 y luego 1973 con 1970, para comprobar qué categorías de productos básicos aumentaron y cuáles disminuyeron su participación en las importaciones totales de los Estados Unidos, se verá que en ambas comparaciones sólo dos de 14 categorías de manufacturas redujeron esa participación —los productos químicos y los metales no ferrosos— en tanto que las demás la acrecentaron. Entre los productos básicos sólo dos de 10 elevaron su participación en 1970-1973 (los abonos en bruto y los minerales, y los minerales metalíferos y la chatarra metálica). Entre 1963 y 1973 sólo aumentaron su participación dos de diez (las fibras textiles y sus desperdicios y los abonos en bruto y minerales en bruto).

Cuadro 2

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

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

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

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

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

Al parecer el balance comercial de América Latina con los Estados Unidos en 1974 será favorable por primera vez desde 1965, gracias a los precios de las exportaciones de petróleo de Venezuela. Si se excluyera este país del análisis, el balance seguiría siendo negativo e incluso se acentuaría el déficit comercial anterior. En 1973, de los catorce países latinoamericanos que más comerciaban con los Estados Unidos, sólo la República Dominicana, Guatemala y Venezuela acusaron un balance comercial favorable. En el Caribe, Trinidad y Tabago tuvo un saldo favorable, no así Barbados y Jamaica.

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

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

¹³Véase *The Economist*, 21 de diciembre de 1974, p.79.

pero al mismo tiempo se calcula que los salarios en algunas actividades aumentarán más de 10%.

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

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

En el plano de la política global, la Ley de Comercio de 1974 expone importantes aspectos de la política comercial de los Estados Unidos. Esta ley que incluye el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, fue concebida no sólo para facilitar el acceso de los países en desarrollo al mercado de los Estados Unidos, sino también para prestar ayuda a los trabajadores y empresas estadounidenses que podrían verse perjudicados por la competencia de las importaciones, y para resguardar al país contra "prácticas comerciales injustas". Por otra parte fue aprobada con modificaciones que impiden que los productores y exportadores que se unen y controlan los precios internacionales de los productos de exportación aprovechen los beneficios del SGP. Así, pues, la nueva Ley de Comercio es un instrumento que se presta a aprensiones según como se interpreten sus disposiciones; aprensiones que pueden ser disipadas o agravadas según la forma en que las autoridades apliquen esas disposiciones.¹⁴

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

La mayoría de los debates acerca de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina tienden a destacar la transformación radical que ha experimentado el mundo en que éstas se desenvuelven, así como acontecimientos hemisféricos aislados ocurridos en los últimos diez años que exigen aplicar un nuevo enfoque para resolver los problemas actuales. Aunque estas transformaciones y acontecimientos no han alterado las metas de largo plazo, que consisten en aumentar el volumen del comercio hemisférico y diversificar la naturaleza de las exportaciones de América

¹⁴ El Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos se analiza en la sección correspondiente del capítulo II.

Latina para dinamizarlas y hacerlas menos vulnerables a las fluctuaciones del precio y la demanda, ambas partes han tenido que modificar algunos objetivos de corto plazo y algunas políticas comerciales previas de largo plazo. A continuación se intentará examinar en su marco actual los problemas sobresalientes y luego se procurará establecer una base para estudiar las medidas que podrían adoptarse en el futuro.¹⁵

En los Estados Unidos preocupan mucho los problemas y situaciones que antes tenían características muy diferentes, o que no existían diez años atrás. Como se dijo antes, la situación económica del país se ha venido deteriorando, afectada por una inflación en ascenso, la devaluación de la moneda, el aumento del desempleo, un crecimiento lento, problemas de balance de pagos y la perspectiva de que se agoten ciertos recursos naturales y se contamine irremediablemente el ambiente. Por otra parte, el país ha venido desplegando grandes esfuerzos por incrementar su comercio en todas direcciones, lo que queda demostrado por sus mayores relaciones comerciales con la Unión Soviética, la reanudación de relaciones comerciales con la República Popular China, el fomento de las exportaciones destinadas a los mercados de la Comunidad Económica Europea y el Japón, su decisión de poner en vigor el Sistema Generalizado de Preferencias para todos los países en desarrollo (percatándose de que esta medida es necesaria para que estos últimos les compren más), y, dentro del hemisferio, lo hecho luego de la Conferencia de Tlatelolco para mejorar los vínculos comerciales y otras relaciones económicas con América Latina. Si bien esta Conferencia hizo poco más que reiterar declaraciones formuladas en conferencias interamericanas anteriores, en ella surgieron algunos puntos de mucho interés, como la intención de los Estados Unidos de prestar atención especial a las necesidades de América Latina al poner en vigor el Sistema Generalizado de Preferencias y la iniciativa de elaborar un código que rija la conducta de las empresas transnacionales que operan en la región. Sin embargo, las modificaciones introducidas a última hora en las disposiciones del Sistema Generalizado de Preferencias contenidas en la Ley de Comercio de 1974, en virtud de las cuales los miembros latinoamericanos y otros de la OPEP pierden el derecho a acogerse a trato preferencial, han despertado nuevos resentimientos en casi todos los países latinoamericanos poniendo en peligro Los propósitos del Diálogo de Tlatelolco.

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

¹⁵ Dado que existen proyectos de la CEPAL relativos a la tecnología y su transmisión y a las empresas transnacionales, no se incluyen en el presente análisis las repercusiones que estos elementos tienen en las relaciones comerciales y económicas.

mantener y mejorar esta importante relación comercial, y el precio para que América Latina siga siendo un cliente excepcionalmente bueno de los Estados Unidos será el esfuerzo que haga ese país por absorber las exportaciones de América Latina.

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

Un aspecto muy importante relacionado con ese acceso es el Sistema Generalizado de Preferencias incluido en la Ley de Comercio de 1974, aprobada recientemente por el Congreso de los Estados Unidos. Este sistema ha sido descrito y analizado en otro capítulo del presente documento, donde se muestra que aun si hubiese sido más liberal, probablemente no hubiese tenido efectos perjudiciales importantes en la economía de los Estados Unidos, y sólo leves repercusiones favorables en los productos que América Latina exporta actualmente a los Estados Unidos. En muchos de estos últimos no tendrá efecto alguno, en parte porque 40% de las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos están ya acogidas al régimen de entrada en franquicia, y en parte porque el sistema excluye a la mayoría de los productos agrícolas, así como a los bienes manufacturados calificados de "sensibles" y que representan aproximadamente 10% de las exportaciones de la región a los Estados Unidos. Mayor importancia potencial tiene para los productos que aún no se comercian, principalmente los manufacturados, en los cuales se concentran las preferencias y que constituyen el sector de exportación cuyo crecimiento podría ser más dinámico, dada la naturaleza de la mayor demanda mundial de importaciones.

Además de las barreras arancelarias que entorpecen el acceso a los mercados estadounidenses, los Estados Unidos mantienen algunas barreras no arancelarias—sobre la harina de trigo, los productos de trigo molido, los dulces de azúcar, algunos productos del cacao, los productos lácteos y los helados— a las que se agregan aquellas que afectan aproximadamente a veinte partidas arancelarias de la NAB que comprenden otros tipos de bienes.¹⁶ Además de la necesidad de adoptar lo que podrían denominarse "medidas pasivas" para facilitar el acceso de América Latina a los mercados estadounidenses mediante la supresión de las barreras arancelarias y otras barreras comerciales, es necesario tomar medidas activas que amplíen los esfuerzos actuales desplegados por los Estados Unidos para ayudar a la región a promover sus exportaciones.

Hay muchos problemas críticos relacionados con el deseo de América Latina de que sus exportaciones tengan una evolución más segura y

¹⁶UNCTAD, *Inventario de las barreras no arancelarias, incluidas las restricciones cuantitativas, aplicadas en los países desarrollados de economía de mercado a productos cuya exportación interesa especialmente a los países en desarrollo*, TD/B/C.2/115/Rev.1, 29 de abril de 1974.

estable. Estos problemas se refieren a volumen, precios satisfactorios, diversificación de las importaciones y exportaciones, necesidad de concertar convenios sobre productos básicos, y hasta la posibilidad de elaborar algún esquema que garantice los ingresos obtenidos mediante la exportación de productos primarios.

Hay un asunto que preocupa gravemente a América Latina y es si sus exportaciones seguirán creciendo ahora que los Estados Unidos enfrentan problemas económicos de gran envergadura. Además de la posibilidad de que baje la demanda estadounidense por razones estrictamente económicas, ligadas al desempleo creciente, existen las llamadas restricciones gubernamentales contra las prácticas comerciales injustas, que tal vez se interpreten liberalmente en épocas de bonanza, pero con criterio rígido cuando el país sufre un severo desempleo. Cabe preguntarse, por ejemplo, cómo se interpretará la vaga referencia a acciones discriminatorias que figura en la Ley de Comercio de 1974.¹⁷ Por ejemplo, podría entenderse que se extiende a la formación de asociaciones de productores de exportaciones. Aun cuando para poder recurrir a medidas de represalias las prácticas injustas deben tener un efecto importante en la producción o las exportaciones de los Estados Unidos, cabe temer que los tiempos de tribulación puedan convencer fácilmente que dicho efecto existe.

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

Aparte los problemas relacionados con el acceso de América Latina a los mercados estadounidenses, el crecimiento sostenido de las exportaciones, los convenios sobre productos básicos, las nuevas restricciones que podrían surgir en Estados Unidos y la verticalización norte-sur del comercio, hay otro elemento que merece atención: el posible conflicto entre la orientación de la política de promoción de exportaciones estadounidense y las modalidades de la sustitución de importaciones en América Latina. Ha habido algunos indicios de que la política oficial de promoción de las exportaciones de los Estados Unidos procuraría incrementar apreciablemente la venta a los países en desarrollo de servicios de seguros, de corretaje, financieros, técnicos y de otra índole, así como de los bienes de

¹⁷ La referencia reza así: "(2) emprenda acciones o aplique políticas discriminatorias de otra índole que sean injustificables o irrazonables y que graven o restrinjan el comercio de los Estados Unidos, ..." (Tomado de la versión del documento H.R. 10710 de la Cámara de Representantes presentada en las sesiones del Comité de Hacienda del Senado de los Estados Unidos, en marzo de 1974, p. 117.)

capital que tradicionalmente han importado.¹⁸ Se ofrecería una cantidad cada vez mayor de dichos servicios a cambio de una cantidad igualmente mayor de materias primas procedentes de los países en desarrollo.

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

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

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

b) Cabe esperar que los Estados Unidos continúe y amplíe la asistencia que presta a los países latinoamericanos en la promoción de exportaciones. Está haciendo un aporte apreciable por conducto del Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones (CIPE), y su Departamento de Comercio ha publicado documentos de utilidad para los exportadores latinoamericanos. Dichos esfuerzos son loables y se espera que se intensifiquen y diversifiquen.¹⁹

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

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

e) En América Latina todavía hay margen para avances en el proceso de sustitución de importaciones, sobre la base de la selección y la eficiencia,

¹⁸ Véase "The Reshaping of the World Economy", exposición del Subsecretario de Economía William J. Casey, en *The Department of State Bulletin*, Vol. LXX, N° 1814, 1° de abril de 1974, pp. 339 a 344.

¹⁹ Tal vez podría emularse el ejemplo de los Países Bajos, que establecieron un Instituto para la Promoción de las Importaciones desde los países en desarrollo.

incluso en algunos de los países relativamente desarrollados. Esto comprende la sustitución de servicios, en que la competencia de los Estados Unidos con América Latina puede ser muy disputada.

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

C. EL JAPON

1. Evolución del comercio mutuo

El comercio recíproco entre América Latina y el Japón, que se expandió con un ritmo acelerado y en forma bastante equilibrada en los años sesenta, reviste características muy diferentes en el presente decenio. Se registró un aumento extraordinario de las importaciones de América Latina procedentes del Japón que contrasta con la moderada expansión de las exportaciones de la región a ese país, con excepción de 1973. Las exportaciones de América Latina al Japón aumentaron a 2 717 millones de dólares en 1974 comparadas con 806 millones de dólares en 1970, mientras que las importaciones desde ese país subieron en el mismo período de 856 a 4 071 millones. Cabe destacar además que una gran parte del aumento registrado en el intercambio con ese país corresponde a los años 1973-1974 y refleja principalmente el alza de los precios. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

AMERICA LATINA:^a COMERCIO CON EL JAPON

	Exportación de América Latina al Japón (millones de dólares)	Importación de América Latina desde el Japón (millones de dólares)	Participación en el comercio total de América-Latina (porcentaje)		Participación en el comercio total del Japón (porcentaje)	
			Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación
1961-1970	491.1	453.0	4.6	4.6	5.1	7.2
1970	806.3	855.5	5.6	6.1	4.9	6.5
1971	791.7	1 162.7	5.6	7.5	5.5	6.0
1972	862.6	1 289.4	5.3	7.3	5.9	5.3
1973	1 483.0	2 048.6	6.6	8.8	6.5	4.5
1974 ^b	2 716.6	4 071.5	7.8	10.9	6.0	5.1

Fuente: FMI, *Direction of Trade*, varios números.

^aExcluida Cuba.

^bEstimación preliminar.

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

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

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

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

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

De esta manera, las características de las relaciones comerciales cambiaron profundamente en la presente década: para el Japón, América Latina ya no es sólo una fuente de abastecimiento de materias primas y alimentos sino un importante mercado de sus exportaciones particularmente para los productos que tienen una importancia especial en su estrategia de aumento de exportaciones hacia el futuro, como es el caso de la maquinaria. Por otra parte, para América Latina el Japón es un mercado

que absorbe alrededor de un 7% de sus exportaciones y abastece una décima parte de los productos importados en la región. Hacia mediados del decenio pasado, ambas cifras fueron de alrededor de 4 a 5%.

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

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

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

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

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

La economía del Japón y asimismo la estructura de su comercio exterior han sufrido cambios fundamentales desde fines de la década pasada. Como es sabido, durante muchos años la economía del Japón tuvo que enfrentar problemas crónicos de déficit de balance de pagos.²⁰ Pero, a partir de

²⁰El crecimiento acelerado debió ser frenado en repetidas veces ya que era necesario aumentar las importaciones para satisfacer la demanda interna y las exportaciones no aumentaban al mismo ritmo que las importaciones.

1968, el crecimiento acelerado dejó de ir acompañado por problemas de desequilibrio comercial y gracias al aumento sostenido de las exportaciones el balance comercial comenzó a arrojar saldos favorables cada vez más grandes que se expandieron tanto en 1971 y 1972 que fueron considerados una de las causas del problema monetario internacional.

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

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

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

Por otra parte, en el último ciclo del crecimiento económico se observó por primera vez que la producción industrial del Japón tenía un límite físico determinado principalmente por el menor ritmo de inversiones en la capacidad productiva en los últimos años,²¹ la escasez relativa de mano de obra, la agudización del problema de contaminación, la limitación en el suministro de algunas materias primas industriales desde el exterior.

De este modo, los cambios estructurales que experimenta la economía japonesa sugieren que ella posiblemente no podrá seguir creciendo a un ritmo tan alto como el que registró durante más de veinte años, con las consecuencias indudables sobre su comercio exterior: el aumento de las exportaciones e importaciones será bastante menor que en años anteriores.²²

²¹ Las inversiones privadas en instalaciones productivas han sido limitadas por diversas razones, como falta de terrenos adecuados. Dichas inversiones aumentaron a una tasa anual acumulativa de 10.4 por ciento en los últimos cuatro años (1970 a 1973) comparada con 16.1 por ciento en el quinquenio anterior (1965-1970) y además, como una parte apreciable de las inversiones efectuadas en los últimos años estuvo destinada a la prevención de la contaminación industrial, la tasa de aumento de la inversión que estuvo estrictamente destinada a incrementar la capacidad productiva fue solamente 6.6 por ciento, cifra muy baja comparada con la de los años sesenta (*Economic Planning Agency, Economic Survey of Japan 1974, Tokyo, 1974*).

²² El cambio estructural de la economía y del comercio exterior del Japón constituyó el tema principal analizado en el Estudio Económico oficial del Japón del año 1974, que considera que "la economía japonesa atraviesa un período de cambio histórico".

3. Medidas de política comercial

La política comercial del Japón en los primeros años del decenio de 1970 estuvo orientada hacia la mayor liberalización de las importaciones y se adoptaron algunas medidas de cierta importancia; entre otras, se liberalizaron las restricciones cuantitativas aplicadas a 87 productos entre los años 1970 y 1973, vale decir que el número de productos sujetos a restricciones cuantitativas bajó de 118 (a fines de 1969) a 31.²³ Por otra parte, el Japón redujo unilateralmente los aranceles aduaneros en varias ocasiones en este período, y en el año 1972 introdujo una rebaja universal de 20%. Estas, conjuntamente con las reducciones arancelarias acordadas por la Rueda Kennedy, disminuyeron el nivel medio de los aranceles aduaneros del Japón de 17% aproximadamente a 8%.²⁴ Además, el Gobierno del Japón adoptó medidas complementarias destinadas a facilitar las importaciones, como el aumento de las cuotas de importación de los productos sujetos a restricciones cuantitativas, eliminación del sistema de depósito previo de las importaciones y la simplificación de los trámites de importación, etc.

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

En lo que concierne a América Latina, diversos productos de interés principal en sus exportaciones siguen siendo objeto de restricciones cuantitativas y entre ellos cabe mencionar la carne de vacuno²⁵ y productos elaborados a base de carne de vacuno y de cerdo (conservas, etc.), algunas frutas y los productos elaborados a base de frutas y tomate (naranja, jugos y puré; conservas de piña, alimentos elaborados a base de tomates, etc.), algunos productos del mar (algunos pescados, algas marinas, etc.), diversas manufacturas de cuero, etc. En cambio entre los productos cuya importación se ha liberalizado en los últimos años y que son de interés para América Latina figuran solamente el café, té, jugos de limón, carne de cerdo, algunos productos a base de carne de cerdo como tocinos y jamón.

Por otra parte, a pesar de la disminución apreciable del nivel arancelario en general, se siguen aplicando derechos aduaneros bastante altos a

²³ 31 productos corresponden aproximadamente al 3 por ciento de la importación total, de los cuales 23 son productos agropecuarios y el resto productos industriales.

²⁴ OCDE, "Japan's Trade Policy", *OECD Observer*, abril 1974.

²⁵ Existe además una barrera no arancelaria aplicada a este producto: la restricción de carácter sanitario. Por el problema de la fiebre aftosa, están prácticamente prohibidas las importaciones de América Latina de carne de vacuno, excepto las de carne cocida.

diversos productos de exportaciones tradicionales de América Latina.²⁶ También debe señalarse que no se han logrado mejoras sustanciales en los aranceles aduaneros vigentes para algunos productos agropecuarios, particularmente los alimentos elaborados y que estos productos tampoco han sido incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias. Por lo demás no se introdujo mejora alguna para los proveedores extranjeros en lo que concierne a algunas barreras no arancelarias como el sistema de estabilización de precios (carne, soya, azúcar, etc.), comercio estatal (trigo y arroz) normas de carácter sanitario (carne), etc., cuyos efectos sobre las importaciones se consideran importantes.

D. LOS PAISES SOCIALISTAS

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

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

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

Los demás países de América Latina tuvieron variados comportamientos en los tres primeros años del decenio de 1970. Uruguay y los países del MCCA aumentaron sus exportaciones a los países socialistas en forma pareja, en tanto que Chile y Guyana han presentado fluctuaciones marcadas dentro de un marco de crecimiento. En las exportaciones de

²⁶ Cabe citar entre otros, bananos, café tostado, azúcar, frutas preparadas o conservadas, extractos y jugos de carne, otros preparados de carne, etc.

Colombia se registró un deterioro leve, y estancamiento en Ecuador; México y Jamaica prácticamente han desaparecido como exportadores a los países socialistas, a pesar de haber existido antes corrientes considerables. En 1973 ninguno de los países antes mencionados sobrepasó con sus exportaciones los 23 millones de dólares.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: COMERCIO CON LOS PAISES SOCIALISTAS

(Millones de dólares)

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

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

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

Las exportaciones de los países en desarrollo en 1972 estaban compuestas en un 19.6% por productos manufacturados,²⁷ en comparación con 14.3% en 1968, 16.9% en 1969 y 15.7% en 1970. Las cifras correspondientes a los países miembros de ALALC fueron 3.8% en 1968, 3.6% en 1969, 6.2% en 1970 y 7.5% en 1972. Se observa la baja participación de las manufacturas en las exportaciones latinoamericanas, en comparación con las demás regiones en desarrollo, y es comprensible si se toma en cuenta el mayor avance de la cooperación económica entre los países de Europa oriental y ciertos países de África y Asia. Las relaciones comerciales de los países socialistas en virtud de planes globales que enfocan el crecimiento armónico de sectores básicos de las economías —con la India, por ejemplo— existen desde hace mucho más tiempo con países de otras zonas geográficas, en tanto que con América Latina la cooperación económica ha estado en un nivel más modesto. Más adelante se examinarán los esfuerzos realizados en 1973 por intensificarla.

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

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

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

La evolución desfavorable de las importaciones de los países latinoamericanos desde los países socialistas, acompañada de un marcado crecimiento de sus exportaciones a dichos países en 1973, ha cambiado la situación de los saldos comerciales de la zona. Los saldos deudores de Cuba, tradicionales durante muchos años y en ascenso hasta 1972, disminuyeron en 1973 por una fuerte expansión de las exportaciones cubanas, en tanto que los saldos acreedores también tradicionales de casi todos los demás países latinoamericanos aumentaron en mayor proporción

²⁷ Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68.

Cuadro 5

AMERICA LATINA Y PAISES DEL CARIBE:^a EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DESDE Y HACIA
LOS PAISES SOCIALISTAS POR DESTINO Y ORIGEN^b

(Millones de dólares)

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

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade*, 1973.^aExcluido Cuba.^bLas diferencias que se observan con respecto a las cifras presentadas en el cuadro 4 se deben a que se ha excluido a algunos países socialistas cuyo comercio con América Latina es insignificante.

por la misma razón antes expresada, arrojando un saldo comercial total positivo y elevado de América Latina con los países socialistas. Esos tradicionales saldos acreedores (excluida Cuba) han sido señalados muchas veces como un obstáculo para ampliar el comercio entre América Latina y los países socialistas.

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

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

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

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

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

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

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

II. CRISIS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL Y FINANCIAMIENTO EXTERNO

A. INTRODUCCION

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

Por su parte, la economía mundial se ha caracterizado por bruscas variaciones tanto en la tasa de crecimiento de los países industriales como en sus tasas de inflación. Mientras que el crecimiento se ha debilitado a una velocidad sin precedentes desde la segunda guerra mundial, las tasas de inflación se han acelerado a un ritmo completamente desusado. Conjuntamente con ello, y tal vez como uno de los muchos elementos causales de la situación, el aumento de los precios del petróleo ha provocado una redistribución del ingreso y la riqueza mundiales, y una reorientación de las corrientes financieras, que no tienen precedentes.

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

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

Al mismo tiempo, las fuentes del financiamiento externo parecen hallarse en un proceso de cambio estructural que puede prolongarse por algún tiempo, hasta que la acción de las instituciones existentes y de las nuevas que puedan crearse contribuya a ordenar la circulación de los recursos

financieros en el sistema económico y a asegurar una adecuada distribución de tales recursos. En todo caso, las perspectivas en los años muy próximos para los países en desarrollo, no exportadores de petróleo, en particular latinoamericanos, no parecen ser muy halagüeñas.

B. CRISIS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

1. El sistema de Bretton Woods

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el riesgo de inconvertibilidad del dólar en oro, junto con la incertidumbre acerca de la capacidad de resistencia de algunas monedas, generaron presiones en el mercado del oro que obligaron a un grupo de países, en la segunda mitad de los años sesenta, a convenir en no realizar transacciones oficiales en oro sino entre sus bancos centrales, al precio oficial, y dejar de comprar o vender el metal en el mercado libre.¹

Desde la primera mitad de ese decenio, comenzó también a plantearse la preocupación por los movimientos erráticos de la liquidez internacional. La disminución de las reservas internacionales de los Estados Unidos, y la

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

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

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

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

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

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

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

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

a) La coexistencia de múltiples sistemas

Un grupo de países europeos³ ha decidido la flotación conjunta de sus monedas con márgenes máximos de fluctuación entre ellas de 2.25%. Para financiar la intervención dentro de los márgenes, estos países han establecido mecanismos de préstamos de corto plazo entre sus bancos centrales. De esta manera crean liquidez mediante la acumulación mutua de sus monedas o el derecho a girar contra los créditos abiertos, con lo cual las transferencias de recursos reales implícitas en la acumulación de liquidez en la forma de monedas tienden a cancelarse entre sí.

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

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

Los países industriales que no han adherido a la flotación conjunta, han dejado flotar independientemente sus monedas con algún grado de intervención oficial en los mercados cambiarios. En ellos también se produce un aumento relativo de la demanda de monedas en el total de sus reservas y un aumento de la demanda de saldos líquidos en moneda extranjera en poder del sector privado para propósitos de intervención y arbitraje.

b) Efectos en los países en desarrollo

La mayor parte de los países en desarrollo⁴ ha seguido la política de ligar sus monedas a la de algún país industrial, en particular el dólar, la libra o el franco francés.

Dadas las condiciones de sus mercados cambiarios, para la mayor parte de los países menos desarrollados no es apropiado, o posible, dejar que sus monedas floten libremente. El tamaño del mercado para sus monedas es limitado, y operaciones que serían consideradas muy pequeñas desde el

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

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

punto de vista internacional pueden provocar alteraciones fundamentales en sus tipos de cambio, dando margen en sus mercados cambiarios a prácticas de carácter monopolista que pueden afectar gravemente sus economías. Al mismo tiempo, la falta de mercados monetarios relativamente sofisticados, que incluyan operaciones en divisas a futuro, obliga a importadores y exportadores a buscar cobertura en el exterior, a un costo que puede resultar desmesurado por el riesgo de fluctuaciones cambiarias relativamente grandes. La característica general de monoexportación de estos países se agrega a los riesgos generados por mercados pequeños, ya que leves variaciones en los precios o cantidades exportadas, o en las expectativas acerca de ellos, pueden provocar variaciones cambiarias relativamente fuertes. Además, los efectos favorables de las variaciones cambiarias en la cuenta corriente del balance de pagos tardan tiempo en producirse, particularmente cuando los productos principales de exportación no tienen gran consumo interno, ya que el efecto en el balance de pagos provendría de variaciones en la producción, que toman tiempo, y no de variaciones relativamente rápidas en el consumo interno de los productos exportables.

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

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

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

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

Al ligar su moneda a la de un país industrial, los países en desarrollo quedan atados a la suerte de ésta en su relación con otras monedas en el mundo. Si las fluctuaciones de la moneda principal son equilibradoras para el país emisor, dadas sus propias circunstancias económicas, ellas en general no lo serán para el país en desarrollo, cuyas cuentas externas quedarán así expuestas a fluctuaciones desequilibradoras adicionales. Por esta razón, si bien la flotación de las monedas puede provocar algún ahorro en las necesidades de liquidez de los países industriales —y la información disponible parece indicar que tal ahorro, si existe, es muy pequeño—, ella provocará un aumento en la demanda de recursos de liquidez por parte de

los países en desarrollo, el que, si no es satisfecho mediante la creación y asignación de recursos nuevos de liquidez, podría obligar a estos países a aplicar políticas deflacionarias internas, poniendo en riesgo sus niveles de empleo y de crecimiento.

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

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

3. La creación de liquidez internacional y el vínculo

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

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

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

Al mismo tiempo, el establecimiento de los derechos especiales de giro permitió replantear antiguas ideas de vincular la creación de liquidez internacional con la ayuda para el desarrollo. En este aspecto, la UNCTAD desempeñó un papel destacado,⁶ tanto a través de los representantes de gobiernos de países en desarrollo, como del personal de su secretaría. Los

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

⁶ UNCTAD, *International Monetary Issues and Developing Countries*, 1965.

primeros, reunidos en el llamado Grupo de los 77, crearon un comité especial para preocuparse de los asuntos monetarios y financieros internacionales. Este Comité, denominado Grupo de los 24, logró finalmente aunar las posiciones de los países en desarrollo alrededor de una forma de vincular la creación de derechos especiales de giro con la ayuda para el desarrollo: el vínculo directo. Este consistiría en la asignación directa a los países en desarrollo de una proporción de los derechos especiales de giro mayor que aquella que les correspondería de acuerdo con sus cuotas en el FMI, recibiendo el resto de los países una proporción consiguientemente menor.

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

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

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

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

Si sólo la mitad del crecimiento de la liquidez internacional oficial entre 1972 y 1973 se hubiese satisfecho mediante la creación de derechos especiales de giro, ello habría significado 4 600 millones de dólares, a lo

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

menos.⁸ Si esta cifra se hubiese asignado totalmente a los países en desarrollo, la corriente total de recursos financieros de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) a los países en desarrollo habría llegado al 0.88% de su producto nacional bruto.

C. LA COYUNTURA ECONOMICA INTERNACIONAL

1. Las condiciones económicas mundiales

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

Las tasas de inflación de los países industriales con economía de mercado, medidas en términos del deflactor implícito del producto nacional bruto, comenzaron a elevarse ya a fines de 1969, después del período de crecimiento acelerado de dichas economías en 1968. Las tasas de inflación, que se habían mantenido no lejos del 3% en los años previos, se elevaron a casi a 5 y 6% en 1969 y 1970. Si bien estas tasas se redujeron levemente en los dos años siguientes, el mínimo de 4.9% alcanzado en 1972 fue muy superior a la cifra registrada en el promedio de los 10 años anteriores. Una política monetaria y fiscal relativamente expansiva en dicho año significó una acumulación de presiones inflacionarias en 1973, que llevó la tasa de crecimiento del deflactor del producto nacional de los países industriales a alrededor del 7%. Todas las proyecciones coincidieron en señalar que en 1974 la tasa de inflación en dichos países industriales superaría al 10%. También todas las proyecciones coinciden en indicar que la tasa de crecimiento de esos países sería cercana a cero, o aún negativa en 1974, después de haber llegado a cerca de 8% en la primera mitad de 1973. Las estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señalan, para los países miembros, una caída del producto en la primera mitad de 1974 de alrededor de 1.3%⁹, en relación con el semestre anterior.

Un conjunto de factores ha influido en esta situación. En primer lugar, parece haber una creciente resistencia de los precios a la baja ante disminuciones del ritmo de crecimiento de las economías, lo que no se observa cuando se trata de presiones para aumentar los precios en épocas de expansión económica. Así durante el período de crecimiento económico relativamente más lento en 1970-1971, las tasas de inflación se mantuvieron bastante altas, mientras que durante el período de expansión 1972-1973 alcanzaron niveles desusados. Esto parece sugerir que tanto las presiones de los costos como las expectativas inflacionarias tienden a desempeñar un papel cada vez más destacado en la explicación del fenómeno en las economías industriales. En parte, dichas presiones fueron impulsadas por factores probablemente accidentales, como el aumento de los precios de los alimentos a partir de 1972 debido a la coincidencia de

⁸ El oro se ha valorado a su precio oficial.

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

condiciones climáticas desfavorables en la mayor parte de los grandes centros productores y consumidores, unido a dificultades de abastecimiento de abonos y pesticidas. Estos precios, que por un largo período habían mostrado una tendencia a la baja, al menos en términos relativos, habían contribuido a aliviar presiones inflacionarias en diversos países. También el hecho de que la posición cíclica de las economías de los países industriales más importantes tendiera a coincidir hacía que las presiones inflacionarias se reforzasen mutuamente. Por su parte, el desorden monetario internacional y las incertidumbres acerca del valor externo e interno de las monedas de los países industriales llevaron a acelerar el crecimiento de la demanda de materias primas, al hacer conveniente el aumento de las existencias de tales productos; al mismo tiempo, la flotación de monedas importantes introdujo un nuevo sesgo inflacionario en la economía mundial, ya que el efecto inflacionista de las devaluaciones debido a la resistencia a la baja, no era compensado con efectos contrarios de las revaluaciones. Hacia fines de 1973, el brusco aumento de los precios del petróleo agregó un ingrediente de importancia decisiva al cuadro general.

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

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

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

Las estimaciones realizadas por organismos internacionales señalan cambios de gran magnitud en los balances de pagos corrientes de distintos países y grupos de países. Dichas estimaciones coinciden en señalar que los países exportadores de petróleo registrarán un superávit en cuenta corriente de por lo menos 60 000 millones de dólares en 1974 —algunas estimaciones llevan esta cifra hasta más de 70 000 millones de dólares— mientras que para el conjunto de los países industriales con economía de mercado se espera un déficit del balance de pagos en cuenta corriente, incluyendo transferencias oficiales, de 30 000 a 35 000 millones de dólares. Para los países en desarrollo no exportadores de petróleo el déficit en cuenta corriente se estima en más de 20 000 millones de dólares. Estos

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

cambios en los balances de pagos de los países no sólo son importantes por su magnitud, sino además porque cambian la estructura tradicional de los balances de pagos de los países industriales. En el pasado, dichos países registraron normalmente un superávit en su cuenta corriente, con el que financiaban inversiones y ayuda externa que iban al resto del mundo.

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

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

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

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

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

una presión hacia abajo sobre los tipos de interés pasivos a corto plazo, mientras que se genera al mismo tiempo una presión hacia arriba de los tipos de interés en plazos relativamente mayores. Estas presiones se superponen a aquellas provenientes de otros factores, como las políticas internas de los países, las presiones inflacionarias y otras. En todo caso, el riesgo para la institución financiera intermediaria aumenta en la medida en que coloca a mediano o largo plazo fondos que recibe a corto plazo. Este riesgo viene a agregarse a aquel que generan las fluctuaciones cambiarias y agrega inseguridad a todo el sistema financiero privado. Dadas las magnitudes envueltas en las corrientes financieras, el problema viene a ser suficientemente serio como para requerir atención internacional.¹²

Lo que es válido para cada país industrial considerado individualmente no lo es, sin embargo, para el conjunto de ellos. En efecto, es poco probable que las transferencias de recursos financieros desde los países exportadores de petróleo hacia el resto de los países en desarrollo se acerque siquiera a la cifra de 12 000 millones de dólares a que puede alcanzar el déficit adicional en cuenta corriente de éstos en 1974.¹³ Por supuesto, esto significa que los países industriales en su conjunto recibirán, por diversas vías, sumas probablemente superiores a su déficit en cuenta corriente. De esta manera, el balance de pagos global para los países industriales en su conjunto podría aún serles favorable. Esta circunstancia apunta claramente a la conveniencia de establecer mecanismos internacionales que acerquen la situación de cada país a aquella del conjunto, y que a la vez contribuyan a recircular fondos hacia los países en desarrollo.

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

En este aspecto, cabe tener en cuenta que unos pocos países en desarrollo no exportadores de petróleo y, en particular algunos latinoamericanos, por su tamaño económico, el desarrollo de sus sistemas financieros o el dinamismo de sus economías, así como por su estabilidad política, han

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

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

tenido acceso relativamente fácil a los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, crecientes dificultades en su balance de pagos corriente, y un consiguiente aumento importante de su endeudamiento externo, puede poner en riesgo tal acceso.¹⁴ Algunos de estos países, que desempeñan un papel importante como intermediarios financieros, pueden tal vez resultar beneficiados al aumentar la demanda de tal intermediación, en la medida en que logren superar el riesgo cada vez mayor de sus operaciones.

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

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

D. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE AMERICA LATINA

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

Las corrientes financieras netas de los países industrializados hacia los países en desarrollo durante los años sesenta ascendieron en promedio a

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

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

Los componentes de las corrientes financieras que provienen de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) y se destinan a los países en desarrollo han variado su estructura con relación al decenio de 1960. Las corrientes privadas han adquirido mayor importancia, en tanto que las corrientes oficiales han disminuido. Si se agrupan las corrientes según las condiciones en las que se otorgan, las concesionales, específicamente la asistencia oficial al desarrollo, alcanzaron a 9 400 millones de dólares en 1973, en tanto que aquellas en condiciones normales de mercado, que provienen casi totalmente de fuentes privadas, fueron de 14 500 millones de dólares. Así, de una estructura de hace 10 años atrás, en virtud de la cual los países desarrollados otorgaban recursos concesionales a los países en desarrollo por un monto equivalente al 60% del total de sus recursos transferidos, a mediados del primer quinquenio de los años setenta el porcentaje bajó a 41%. El hecho de que la asistencia oficial de desarrollo (AOD) sea reemplazada por corrientes que reflejan el costo real cada vez mayor del capital al ser otorgadas en las condiciones normales de mercado, encarece el financiamiento externo de los países en desarrollo y los afecta, especialmente por los compromisos de endeudamiento que ello supone.

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

2. La asistencia oficial al desarrollo

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

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

Cuadro 1

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

(Desembolsos netos)

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

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

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

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

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

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

La importancia del mínimo establecido reside en que es la primera aceptación de un principio de límite, y que éste puede elevarse en el futuro

y ser la base para revisar las condiciones de favor de la AOD.

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

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

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

La AOD bilateral o directa a los países beneficiados ha tenido cambios en su distribución geográfica: mientras todas las demás regiones vieron aumentar los montos recibidos, entre los años 1969 y 1972 América Latina registró una disminución de 25% (de 564 a 428 millones de dólares). Los países que aportan la mayor parte de la AOD bilateral recibida por América Latina son los Estados Unidos, que en 1969-1971 proporcionó en promedio el 83% del total recibido, y la República Federal de Alemania con el 14%. Esta fuerte concentración refleja el alto grado de verticalidad de la asistencia financiera, que es especialmente significativo si se considera la abierta tendencia decreciente en los aportes de los Estados Unidos.

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

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

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

3. Mercados financieros privados internacionales

El cuadro general de los mercados financieros internacionales está claramente dominado por elementos que generan incertidumbre, tales como la flotación de las monedas y los cambios en las corrientes financieras generados por el aumento del precio del petróleo, elementos que inhiben también su crecimiento. El mercado de euromonedas ha comenzado a encontrar dificultades en su expansión,¹⁵ provenientes de las características de sus depósitos adicionales y de sus posibles prestatarios. Los depósitos se están realizando en general a plazos relativamente cortos, manteniendo el depositante un alto grado de flexibilidad para cambiar de una moneda a otra, o de un banco a otro, de ser necesario. Al mismo tiempo, los nuevos depositantes son pocos en número y sus depósitos relativamente elevados. Por su parte, los solicitantes a menudo enfrentan dificultades en sus balances de pagos, con lo que su solvencia se pone en duda, al mismo tiempo que la magnitud de lo solicitado es tal, que la insolvencia de unos pocos de ellos pondría en serios riesgos al sistema.

Por su parte, la colocación internacional de valores a más largo plazo ha experimentado reducciones. Mientras que entre enero y octubre de 1973 se colocaron nuevas emisiones de eurobonos¹⁶ por valor de 3 700 millones de dólares, en el mismo período de 1974 la cifra se redujo a 1 500 millones. También cayó bruscamente la colocación de nuevas emisiones de bonos extranjeros¹⁷ fuera de los Estados Unidos entre las mismas fechas de 2 100 a 700 millones de dólares. Estos descensos fueron sólo parcialmente compensados por el aumento de la colocación de nuevas emisiones extranjeras en el mercado de los Estados Unidos, las que se incrementaron desde 700 a 2 200 millones de dólares. El total de nuevas emisiones de bonos internacionales bajó de 6 500 millones de dólares en los primeros diez meses de 1973 a 4 400 millones en igual período de 1974.¹⁸

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

Las razones que explican esta situación incluyen, además de aquellas mencionadas más arriba, el debilitamiento general de las economías y el aumento de los tipos de interés ocasionados por la política antinflacio-

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

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

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

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

naría. Si bien la segunda de estas razones adicionales puede llegar a ser menos valedera en los próximos meses, sólo lo hará debido a que las tendencias contractivas mundiales podrían forzar una mayor soltura monetaria. En todo caso, como se ha señalado, es probable que se produzca una tendencia al aumento de la diferencia entre tipos de interés de corto y largo plazo, con lo cual se perjudicaría relativamente a los deudores que requieren financiamiento de más largo plazo, entre ellos los países en desarrollo.

4. América Latina y el financiamiento internacional

La reducción de las corrientes de ayuda oficial y la compresión de los mercados financieros internacionales crean una difícil situación a los países en desarrollo en general, y particularmente a los latinoamericanos no exportadores de petróleo. Las necesidades financieras de estos últimos se han ampliado recientemente, como consecuencia de un mayor déficit en la cuenta corriente de sus balances de pagos, el que se ha elevado desde unos 3 900 millones de dólares en 1973 a casi 13 000 millones de dólares en 1974. Conviene agregar que el déficit se ha aminorado por los mejores precios externos de las materias primas que exportan los países del hemisferio, situación que muestra ahora claros síntomas de desmejoramiento para una amplia gama de productos, particularmente los metales. En el capítulo pertinente de este documento se puede apreciar la magnitud del problema de déficit potencial en el balance comercial y de pagos en cuenta corriente que enfrentarán los países latinoamericanos no exportadores de petróleo para lograr crecer a las tasas postuladas por la Estrategia Internacional de Desarrollo. Por otro lado, las proyecciones hechas recientemente por la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre las necesidades de financiamiento externo de los mismos países confirman la gravedad del problema.¹⁹

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

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

Cuadro 2

AMERICA LATINA: AFLUENCIA NETA DE FONDOS EXTRANJEROS

(Millones de dólares)

	1961- 1970	1966- 1970	1971	1972	1973
<i>Total fondos extranjeros</i>	2 258	2 951	5 258	8 338	10 075
Brasil	442	607	2 179	3 945	3 834
México	508	631	810	1 211	2 134
Panamá	81	119	281	676	1 417
Resto de América Latina	1 227	1 594	1 988	2 506	2 690
<i>Inversión directa</i>	626	845	1 304	1 317	1 959
Brasil	143	165	225	415	1 087
México	190	232	307	301	373
Panamá	15	16	16	13	10
Resto de América Latina	278	432	756	588	489
<i>Préstamos</i>	1 493	1 970	3 845	6 907	7 955
Brasil	274	421	1 952	3 526	2 742
México	317	396	496	900	1 753
Panamá	58	96	258	654	1 399
Resto de América Latina	844	1 057	1 139	1 827	2 061
<i>Donaciones</i>	139	136	108	115	162
Brasil	25	21	2	4	5
México	1	3	7	10	8
Panamá	8	7	7	9	8
Resto de América Latina	105	105	92	92	141

Fuente: FMI, *Balance of Payments Yearbook*.

directas en el Brasil y México acentúan aún más las dificultades que deberán enfrentar los países latinoamericanos.

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

En primer lugar, para algunos países del hemisferio la deuda ya contraída significa un gasto anual de divisas relativamente importante. Para el conjunto de los países no exportadores de petróleo del hemisferio, el gasto anual por servicios de deuda pública externa representaba 15.7% del valor de las exportaciones totales de bienes y servicios a fines de 1972. Esta cifra

era fuertemente excedida por Uruguay, con 34.0% y México y Argentina con 22.2% ambos. (Véanse los cuadros 3 y 4.)

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

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

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

Un tercer elemento que milita en contra de las posibilidades de obtener recursos externos es la inestabilidad o el carácter de las políticas económicas de algunos países. Dicha inestabilidad no sólo atenta contra el uso más eficiente de los recursos disponibles, sino que además dificulta acrecentar esos recursos y presenta al exterior una imagen de falta de claridad de objetivos y medios. En cuanto a su carácter, tales políticas no siempre contribuyen a la expansión de las exportaciones, y a menudo la obstaculizan. Conviene insistir en la importancia crucial de la expansión de las exportaciones en el cuadro económico futuro del hemisferio.

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

²⁰ Banco Mundial, *Informe anual 1974*, p. 13.

Cuadro 3

COMPOSICION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA^a AL 31 DE DICIEMBRE DE 1972

(Millones de dólares)

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

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

^aDeuda con vencimiento original de un año y más, pagadera en moneda extranjera.

^bDeuda derivada de un ajuste para compensar a personas jurídicas extranjeras por sus propiedades que han sido adquiridas por la autoridad pública.

1. Medidas adoptadas

Frente a la situación general descrita en páginas anteriores, generada tanto por las deficiencias del sistema monetario vigente hasta 1971 como por factores de tipo coyuntural, se ha procurado en general, ir resolviendo un problema tras otro, sin hacer una revisión completa y orgánica de la situación. Así, la flotación generalizada ha provocado la adopción de normas generales para la flotación por parte del Fondo Monetario Internacional, las que intentan, por la vía de la consulta internacional y con la supervigilancia del Fondo, minimizar los conflictos que puedan surgir en la flotación. La necesidad de consultas de nivel político más frecuentes llevó a establecer el Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario, mientras que la atención a sus problemas que pedían los países en desarrollo indujo a la creación de un Comité Conjunto de Gobernadores del Fondo Monetario y del Banco Mundial. Por su parte, el aumento de los precios del petróleo llevó a la creación en el FMI del Servicio Financiero del Petróleo, que otorga préstamos a un máximo de siete años plazo y al 7% de interés, a los países miembros; estos préstamos están en relación con la cuota de los países en el Fondo, sus mayores costos de importación de petróleo y sus niveles de reservas internacionales.²¹ Los países que usen de ellos se comprometen a no aumentar las restricciones a sus pagos corrientes, o a las transacciones corrientes, sin consultar con el FMI.²²

El reconocimiento de que las medidas de ajuste del balance de pagos requieren un tiempo relativamente prolongado para surtir efecto, particularmente en economías monoproductoras o monoexportadoras, llevó al establecimiento del Servicio Ampliado del Fondo Monetario Internacional, que puede hacer préstamos de este organismo a plazos de hasta ocho años, con tasas de interés similares a las que se aplican en los préstamos normales de este organismo, inferiores al 7%.²³ La Asamblea General de las Naciones Unidas, en el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, aprobado en mayo de 1974 (resolución 3202, S-VI), creó el Programa Especial cuyo objetivo es proporcionar ayuda a los países en desarrollo más gravemente afectados por la crisis económica y estableció, un Fondo Especial, que se fijó como meta reunir

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

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

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

3 000 millones de dólares para proporcionar socorro de emergencia. Los aportes a este Fondo provienen en su gran mayoría de los países petroleros, y entre los países latinoamericanos calificados para optar a este tipo de ayuda figuran Haití, Honduras, El Salvador y Guyana.

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

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

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

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

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

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

El camino del endeudamiento y de la ayuda externa, abierto para superar tanto dificultades externas transitorias como debilidades estructu-

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

Los países exportadores de petróleo constituirán una fuente importante de recursos financieros en el futuro próximo. Como se ha dicho, es probable que tales recursos se orienten fundamentalmente hacia los países industriales. En efecto, estimaciones del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos señalan que, de un superávit de unos 25 000 a 28 000 millones de dólares de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) entre el 1° de enero y el 31 de agosto de 1974, unos 7 000 millones se habrían invertido en los Estados Unidos; unos 3 000 millones se habrían transferido a países en desarrollo, ya sea directamente o a través de organismos multilaterales, y el resto, unos 15 000 a 18 000 millones, se habrían colocado principalmente en Europa.²⁴ Los países exportadores de petróleo no han tenido una tradición en el campo de la ayuda externa más allá del nivel regional en ciertas áreas del mundo y no cuentan por tanto con una organización institucional apropiada para ello.

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

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

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

RELACION ENTRE EL SERVICIO
EXPORTA

<i>País</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	<i>1962</i>	<i>19</i>
Argentina	20.0	21.1	21.2	18
Bahamas ^c	...	...	...	...
Barbados	...	...	...	...
Bolivia	27.6	23.5	7.0	6
Brasil	38.6	29.2	33.1	30
Colombia	13.9	12.8	13.1	15
Costa Rica	4.8	4.9	8.0	8
Chile	14.2	22.6	22.2	17
Ecuador	7.1	8.5	9.4	9
El Salvador	2.6	2.2	2.6	...
Guatemala	1.5	3.1	11.0	...
Guyana ^c	...	...	3.6	...
Haití	3.7	6.7	3.7	...
Honduras	2.7	3.8	2.3	...
Jamaica	...	...	...	...
México	15.5	14.3	15.4	1
Nicaragua	3.8	5.9	3.8	...
Panamá	1.6	1.4	1.7	...
Paraguay	6.8	6.0	6.5	...
Perú	10.5	6.7	6.4	...
República Dominicana	...	0.7	1.1	...
Trinidad y Tabago	...	...	...	...
Uruguay	5.8	5.0	6.1	...
Venezuela	4.4	4.8	3.3	...
<i>América Latina</i>	<i>15.0</i>	<i>13.6</i>	<i>13.3</i>	<i>1</i>

Fuente: Servicio de la deuda; Estimaciones del BID

^aDeuda con vencimiento original de un año y m

^bExportaciones de mercancías (fob).

^cSe le considera por ser miembro del BID.

III. LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL

A. INTRODUCCION

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

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

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

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

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

Los países andinos presentaron a la ALALC durante 1974 un proyecto de resolución por el que se les autorizaba a eliminar las concesiones otorgadas a los productos incluidos en sus listas nacionales que, mediante las decisiones 28 y 29 de la Comisión del Acuerdo, fueron asignados para ser producidos en Bolivia y Ecuador y liberados al provenir de estos países por los demás países de la subregión, el 1° de enero de 1971. Se preveía que la eliminación de tales concesiones tendría efecto a partir del 1° de enero de 1975.¹ En el mismo sentido se les permitiría a los seis países eliminar las concesiones otorgadas en sus respectivas listas nacionales a los

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

productos que fueron incluidos en el programa metalmeccánico (Decisión 57) y en los que se incorporen en el futuro a los programas sectoriales industriales (Decisión 25). La eliminación será efectiva desde el momento en que dichos programas sectoriales obliguen a adoptar el arancel externo común previsto en ellos.

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

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

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

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

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

Por último cabe señalar que conciliar los intereses de cada uno de los países de menor o mayor desarrollo económico en los futuros proyectos de integración deberá merecer consideración preferente. El Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Chaguaramas² han significado un paso en esta dirección, pero recientemente se ha comenzado a percibir una lógica inquietud que las medidas que se han introducido en un esquema sub-regional en favor de los países de menor desarrollo relativo pudieran resultar insuficientes para lograr los resultados esperados.

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

El artículo 61 del Tratado de Montevideo establece que expirado el plazo de doce años a contar desde la fecha de su entrada en vigor, las Partes Contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación e iniciarán negociaciones colectivas para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuera oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica. Es así como durante su XIII Conferencia las Partes Contratantes de la ALALC aprobaron la resolución 328 (XIII), que dispuso la realización de negociaciones colectivas durante 1974, las que proseguirán en 1975.

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

Paralelamente, durante los últimos años, el comercio de América Latina con el resto del mundo tuvo una evolución muy favorable. Las exportaciones de manufacturas se acrecentaron especialmente en los países de mayor tamaño a partir de la segunda mitad del decenio de los años sesenta, y los precios favorables durante 1973 y 1974 de muchas de las materias primas exportadas por la región, fueron dos elementos básicos del mejoramiento que tuvo lugar en este comercio hacia fuera de la región. Aunque no sea fácil establecer relaciones de causa y efecto muy estrictas, es razonable suponer que la existencia de condiciones favorables en el mercado internacional hizo menos necesario que los países de la zona se esforzaran especialmente por acentuar la cooperación económica regional, incrementar el comercio intrazonal e impulsar el proceso de integración. Aun así, algunos de los avances del comercio intrazonal en los últimos años, sobre todo en bienes de alta significación industrial, son bastante importantes, como se verá más adelante.

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

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

1. Evolución del comercio intrazonal

Las exportaciones entre los países de la ALALC alcanzan magnitudes absolutas muy apreciables (aproximadamente 3 900 millones de dólares en 1974), cifra muy cercana a la que todos ellos exportaron a la República Federal de Alemania y mayor que las ventas a Japón. La importancia relativa de este comercio es mayor si se tienen en cuenta las exportaciones de bienes manufacturados,³ para lo cual sólo se dispone de datos hasta 1972. En ese año, la zona era el segundo mercado de este tipo de bienes con unos 700 millones de dólares, detrás de los Estados Unidos (930 millones), y mucho más importante que el de los seis países de la CEE (300 millones), los de la AELI (100 millones) y el Japón (60 millones). En el cuadro 1 puede observarse la importancia que tiene el mercado latinoamericano para algunos sectores, como por ejemplo los equipos de transporte y la maquinaria no eléctrica, y también para los instrumentos científicos, los abonos manufacturados, las materias plásticas, las manufacturas químicas diversas y las manufacturas de metales. Conviene señalar que un 27% de estos productos manufacturados se dirigen hacia la zona; que las ventas de maquinaria y equipo de transporte representan un 38% del total de exportaciones de estos bienes y que en productos químicos la proporción es de 33%, lo que muestra la importancia del mercado latinoamericano como comprador potencial de productos industriales de la zona.⁴

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

La distribución de los aumentos de las exportaciones no fue pareja entre países, pues las exportaciones intrazonales provinieron en su mayoría de los países de mayor tamaño: la participación de Argentina, Brasil y México

³ Secciones 5 a 8 de la CUCI, exceptuado el capítulo 68.

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

ALALC:^a PARTICIPACION
EN I

Secciones y capítulos de i

Total productos manufacturados

Productos químicos (sección 5)

Elementos y compuestos químicos (cap. 5)

Materiales para teñir, curtir y colorear (cap. 6)

Productos medicinales y farmacéuticos (cap. 7)

Abonos manufacturados (cap. 56)

Materias plásticas artificiales (cap. 58)

Materias y productos químicos n.e.p. (cap. 59)

Aceites esenciales, prod. de perfumería y e

Artículos manufacturados clasificados seg
(sección 6, excluido el cap. 68)

Manufacturas de papel y cartón (cap. 64)

Hilados, tejidos y productos conexos (cap. 65)

Manufacturas de minerales no metálicos (c

Hierro y acero y manif. de metales n.e.p. :

Manuf. de cuero, caucho, madera y corch

Maquinaria y equipo de transporte (secció

Maquinaria no eléctrica (cap. 71)

Maquinaria eléctrica (cap. 72)

Equipo de transporte (cap. 73)

Artículos manufacturados diversos (secció

Vestuario (cap. 84)

Calzado (cap. 85)

Instrumentos científicos y artículos divers

Muebles y artículos de viaje (cap. 82 y 83)

^aSegún una muestra que incluye Arge
manufacturas de ALALC y 79 por ciento



pasó de 46% en 1961 a 60% en 1970 y a 66% en 1973 para disminuir a 56% en 1974.

En los saldos de comercio se observa asimismo una diferencia de comportamiento sistemática. Los países de mayor tamaño resultaron también favorecidos en este aspecto. Argentina tuvo un saldo comercial favorable con la zona, que llegó a 390 millones de dólares en 1973, mientras que Venezuela registró también un superávit de 410 millones.

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

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

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

Las exportaciones de manufacturas hacia la zona muestran un desequilibrio aún mayor en favor de los países más grandes, que en 1973 originaron el 79% de ellas. Estas ventas hacia el resto de los países de la ALALC tienen mucha importancia en las exportaciones totales de manufacturas de los países latinoamericanos relativamente más desarrollados. El caso más destacado es el de la Argentina, que en 1973 vendió a la zona la mitad de sus exportaciones de bienes manufacturados; para el Brasil la proporción también es alta, si bien ha disminuido sensiblemente en los últimos años, pasando de 41% en 1971 a 28% en 1973; para México la proporción es menor (11%), por su vigoroso comercio de bienes industrializados con los Estados Unidos, entre otras cosas, en relación con las industrias de maquila. La proporción de manufacturas exportadas por las economías de tamaño intermedio es bastante más reducida, salvo en Colombia. Las exportaciones intrazonales permiten a los países de la Asociación exportar rubros más complejos y de mayor importancia manufacturera y tecnológica, facilitando así la extensión de estas exportaciones al resto del mundo. El hecho de que la mayoría de estas exportaciones provengan de los países mayores de América Latina es otro rasgo del desequilibrio que afecta al comercio latinoamericano en los montos totales y en los saldos, pero aún más en su estructura.

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

Como se expresa en un estudio reciente de la CEPAL,⁵ para que el comercio y la cooperación regionales contribuyan significativamente al avance de la estructura industrial y el desarrollo, es preciso aplicar políticas más deliberadas. Estas políticas pueden ir perfilando cierta especialización de los distintos países en bienes o subcomponentes de cada sector indus-

⁵ "América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones", *ob.cit.*

trial, dar estabilidad a la especialización de modo que ésta permita no sólo el mejor aprovechamiento de la capacidad industrial existente, sino también la instalación de nuevas plantas o la ampliación de las actuales, para ir logrando ampliar los mercados y las plantas con las consiguientes economías de escala. Aunque en un nivel muy modesto, las industrias de máquinas de oficina y automotriz, han sido objeto de arreglos entre algunos de los países que componen la ALALC, y constituyen muestras interesantes de ciertas modalidades combinadas de cooperación intrazonal, comercial e industrial.

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

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

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

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

Los acuerdos de complementación han abarcado hasta ahora conjuntos bastante específicos y limitados de bienes, de modo que no han tenido grandes efectos, en relación con el comercio total y el de manufacturas; sin embargo, como generalmente han correspondido a producciones industriales relativamente evolucionadas, su importancia ha sido mayor en los sectores que tienen más significación tecnológica e industrial; por ejemplo,

en 1970 las exportaciones en virtud de acuerdos de complementación representaban alrededor del 50% de las ventas de las industrias mecánicas intrazonales de Argentina, Brasil y Chile, y más de 20% de las de México.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Conceptos o criterios generales

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

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

iii) Los mecanismos que se utilizarían tendrían un carácter flexible y su aplicación sería diferenciada. Los estados de desarrollo actual de los países difieren, como difieren también sus situaciones y características esenciales. Entre los países de mayor tamaño y más desarrollados, por ejemplo, los mecanismos comerciales —tanto la liberación como los acuerdos comerciales de largo plazo que fomenten su especialización— son en muchos casos suficientes, por cuanto cada uno de estos países tiene la capacidad económica, financiera y técnica para aprovechar estos acuerdos comerciales. Los países de menor desarrollo relativo, en cambio, carecen de las condiciones básicas para aprovechar plenamente las concesiones comerciales que reciban, por lo que precisan más una acción concertada o programada. Así la importancia que se asigne a los mecanismos comerciales y a la programación no tiene por qué ser igual en todos los casos y todos los países.

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

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

b) Instrumentos principales del proceso de integración

i) El objetivo básico del programa de liberación puede continuar siendo el

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

ii) Las acciones concertadas pueden tener por objeto lograr la ampliación, diversificación y equilibrio del intercambio entre los países, para que la integración efectivamente contribuya al desarrollo de todos ellos. Entre ellos cabe incluir las siguientes: fijación de metas indicativas de comercio, periódicamente examinadas y sometidas a ajustes, a modo de programas para el intercambio que los países tratarían de cumplir utilizando todos los medios a su alcance y que constituirían un procedimiento flexible ante las modificaciones de circunstancias y posibilidades efectivas de operación; asociaciones multinacionales para la comercialización, que permitan afianzar el cumplimiento de los objetivos fijados en materia de comercio; asociaciones multinacionales para producir, de modo que se pueda encarar la realización de proyectos de mayor envergadura mediante la cooperación entre países, y que también se pueda facilitar a los países de menor desarrollo relativo una participación adecuada en el proceso, y proyectos de infraestructura, tanto en materia de transporte para el logro de un sistema básico de conexión entre los países, como en materia de energía y comunicaciones;

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

iv) El carácter actual de mecanismo auxiliar asignado a los acuerdos de complementación y su funcionamiento exclusivamente a través de la liberación del comercio, cederían lugar a una acentuación de la importancia de estos acuerdos y a una diversificación de sus mecanismos, incluyendo también cierto grado de programación industrial explícita, sobre todo con respecto a países de menor desarrollo relativo. Se pueden concebir acuerdos que sean puramente de liberación comercial; otros que constituyan acuerdos de intercambio de largo plazo con desgravaciones asimétricas acordadas entre los países de modo que se promueva la especialización, y que al ser de mediano o largo plazo no sólo permitan la utilización de capacidad existente sino también la instalación de nuevas plantas o la ampliación de otras; también se conciben acuerdos de integración programada que abarquen localización de plantas, cooperación técnica y financiera y asociación para comercializar y producir. Asimismo, es posible suscribir acuerdos mixtos que contengan elementos característicos de dos o tres de los tipos precedentes. Como ya se ha señalado, el predominio de mecanismos comerciales responde mejor a la situación de

países de mayor desarrollo relativo en la región, mientras que los elementos de programación satisfacen mejor las necesidades de países de menor desarrollo relativo;

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

la contribución de la integración al desarrollo del conjunto de la región y de cada país en particular, de acuerdo con el criterio de equilibrio a que se ha hecho referencia;

los avances y los problemas del proceso de integración;

medidas para intensificar el proceso y para corregir aspectos que convenga modificar, así como para revisar las propias metas según lo aconseje la experiencia.

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

C. EL ACUERDO DE CARTAGENA

1. Los alcances del modelo de integración andino

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

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

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

La integración andina, por su concepción y características, obliga a los países a revisar y adecuar sus instituciones, políticas y comportamientos para abrirse a una nueva racionalidad que ya no busca simplemente usar la

integración para obtener sólo un beneficio nacional, sino que persigue también con real interés el bien común andino.

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

2. *La evolución del comercio intrazonal*

En 1969, al firmar el Acuerdo de Cartagena, el comercio intrazonal del Grupo Andino alcanzaba un nivel relativamente bajo y los cinco países comerciaban mucho más con los otros países de la ALALC que entre sí. En 1969-1974 el comercio, medido a través de las importaciones, creció a una tasa anual media casi dos veces superior a la de las importaciones provenientes del resto del mundo (respectivamente 33 y 18.7%. En valores absolutos las importaciones intrazonales aumentaron en ese mismo período de unos 91 millones de dólares a 382 millones.⁶ Pero a pesar de este notable incremento, la participación relativa del comercio en las importaciones totales fue todavía modesta: menos de 5% en 1974 frente a 3.5% en 1969.

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

Desde el punto de vista de los saldos comerciales puede observarse en el gráfico 1 que, durante el período de análisis, Colombia ha tenido un saldo positivo constante que tiende a incrementarse, mientras que Chile y Perú han tenido déficit crecientes en sus balances comerciales con la subregión. En lo que toca a las ventas a la zona entre 1969 y 1973 Bolivia ha tenido el ritmo de incremento más elevado, seguido por Ecuador (70 y 44% anual medio, respectivamente), mientras que Perú y Ecuador fueron los dos países cuyas compras dentro de la zona han tenido el mayor dinamismo (39 y 37%, respectivamente).

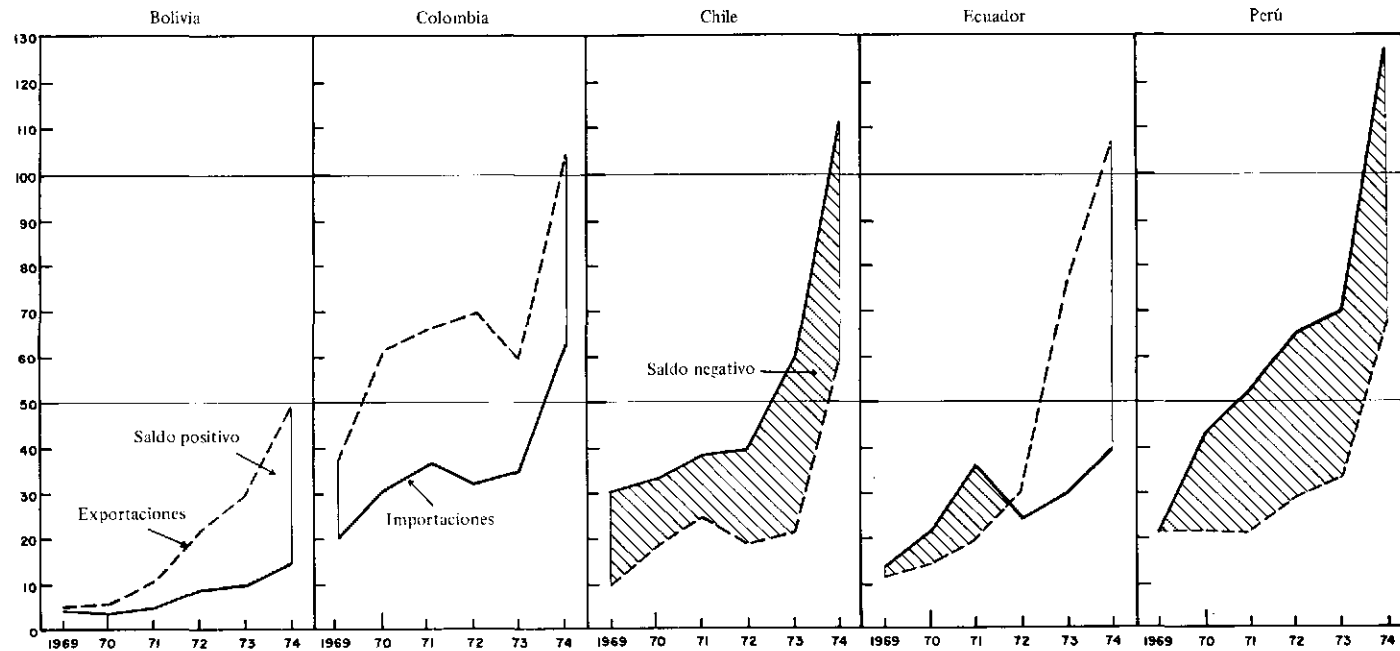
⁶ Estas cifras no incluyen Venezuela, puesto que si bien este país firmó su ingreso al Pacto Andino en enero de 1973 (Consenso de Lima), su incorporación real y efectiva sólo se perfeccionó a fines de ese mismo año. Incluida Venezuela las importaciones intra-subregionales alcanzan a 254 millones de dólares en 1973 y 525 en 1974.

Gráfico I

SUBREGION ANDINA: BALANCE COMERCIAL DE CADA UNO DE LOS PAISES CON EL RESTO DE LA ZONA, 1969-1973

(Millones de dólares)

Escala natural



Nota: 1973 Cifras preliminares y 1974 parcialmente estimado.

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

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

3. La programación industrial

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

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

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

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

Esta lentitud se debe, en gran parte, a la poca experiencia en programación industrial integrada y a las dificultades encontradas en el proceso

de elaboración de programas, dadas las disparidades existentes entre los países andinos en materia de políticas y niveles de desarrollo.

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

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

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

La Comisión, a propuesta de la Junta, logró aprobar casi todas las decisiones en los plazos señalados en el Acuerdo, además de otras no estipuladas en él. La Junta, por su parte, ha avanzado con cierta prudencia en el estudio técnico de aquellas materias en que no hay plazo fijo para la presentación de propuestas. También se ha avanzado en el estudio de ideas fundamentales que lleven a coordinar planes de desarrollo. Como resultado de todo esto y después de un largo trabajo que contó con el asesoramiento estrecho de la CEPAL y el ILPES, la Junta entregó las "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo".⁷

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

Pero aunque lo antes dicho limita la presencia real del proceso de integración, con las exigencias consiguientes en las políticas nacionales, conviene tener presente que las actuales decisiones adoptadas son un importante instrumental que el Grupo Andino posee. En este sentido la

⁷ Véase en especial el Cap. III, "El sector industrial en una política de desarrollo con integración", en "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, marzo 1972.

subregión ha presenciado el interés recíproco de los diferentes países en procurar el cumplimiento de las decisiones adoptadas, lo que abre un positivo camino de exigencia mutua que compromete a cada uno a cumplir con las decisiones o a buscar en forma conjunta, en aquellos casos que se justifiquen, las modificaciones que las decisiones requieran para hacerlas plenamente aplicables.

5. El régimen preferencial para Bolivia y Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. El ingreso de Venezuela al Pacto Andino

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

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

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

contar con parte de su mercado tendrá la posibilidad de llegar a los de los demás países.

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

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

7. Algunas indicaciones sobre las perspectivas de acción

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

En este complejo y profundo esquema de integración aparece como un logro importante la creación de un marco jurídico-institucional como el que el Grupo Andino se ha dado en estos años; pero se estará alcanzando el objetivo de que la subregión se vaya construyendo a través del establecimiento de innumerables lazos de interdependencia, sólo si dentro de esa

estructura comienza a generarse una corriente de relaciones comunitarias en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

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

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

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

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

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

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

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

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

D. EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO⁸

1. *Tendencias recientes*

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

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

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

Los gobiernos, a través del Comité de Alto Nivel creado en el transcurso de 1973 para acelerar la reestructuración del Mercado Común, han estado considerando los factores que vienen entorpeciendo la marcha de la integración: participación desequilibrada en los beneficios de la integración, desigualdades en la estructura social, desequilibrios externos e insuficiente flexibilidad de los instrumentos comunitarios. Se ha reconocido que el estancamiento del Mercado Común fue determinado por dificultades para las cuales no se encontraron soluciones efectivas o satisfactorias para cada uno de los países participantes, y que la integración exigía nuevos patrones de comportamiento cuya adopción requiere tiempo. No obstante, cabe destacar en este mismo período los acuerdos bilaterales y transitorios suscritos por Honduras con tres países de la subregión, con lo cual se reincorpora al régimen de libre comercio, así como su participación en el proceso de reestructuración del Mercado Común. Por otra parte, puede señalarse la asistencia comunitaria prestada a Nicaragua con motivo del sismo en 1972, y a Honduras en 1974 luego del huracán Fifi. El período 1973-1974 bien podría significar entonces el comienzo de un proceso de recuperación sustentado tanto en la experiencia recogida en el pasado como en las posibilidades y peligros de la coyuntura internacional.

2. *El intercambio regional*

Durante el decenio de 1960 el establecimiento de la zona de libre comercio, del arancel externo común y de las políticas nacionales de fomento

⁸ En el estudio de la CEPAL ya citado "América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones", se presenta un análisis muy detallado de los factores estructurales y de las manifestaciones más acusadas de la crisis, especialmente a fines del decenio pasado.

imprimieron vigor al intercambio. Pero las dificultades que experimentó el Mercado Común a fines de los años sesenta se tradujeron en un debilitamiento relativo de las corrientes comerciales, y solamente en 1973 logró el comercio intrazonal recuperar una participación relativa dentro de las exportaciones totales parecida a la más alta del decenio anterior (23.5 y 22.9% en 1968 y 1973, respectivamente).⁹

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

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

El intercambio de productos manufacturados ha ido cobrando importancia dentro del comercio intrazonal, al aumentar su proporción dentro de las exportaciones de 70 a 80% entre 1968 y 1973; predominan las ventas de hilados, tejidos y otros productos textiles, vidrio, herramientas de mano y enseres domésticos de metales comunes,¹⁰ con un 36% del intercambio total de bienes, y los productos químicos con más de un 20% mientras que los bienes de origen agropecuario y otros de corte más tradicional (secciones 0 a 4 de la CUCI) han perdido importancia relativa.

En cambio, la estructura de las exportaciones hacia el resto del mundo refleja una fuerte dependencia de los productos agrícolas, pues en 1973 solamente las exportaciones de café, banano, algodón, carnes, azúcar y madera representaron 85% de todas las exportaciones extrazonales de bienes. El resto de los bienes estaba compuesto por productos de la pesca y ciertas manufacturas. A pesar de que el volumen de las exportaciones extrazonales de manufacturas no es todavía muy apreciable en el conjunto de países, cabe señalar que es significativo, principalmente hacia Europa, y no hubiera sido posible sin la experiencia adquirida en el decenio de 1960 en el intercambio de dichos bienes dentro del marco de la integración. Un factor que contribuyó a ello en años recientes puede haber sido, entre otros, la desviación hacia terceros países de parte del comercio intrarregional, como consecuencia de la situación planteada en 1969.

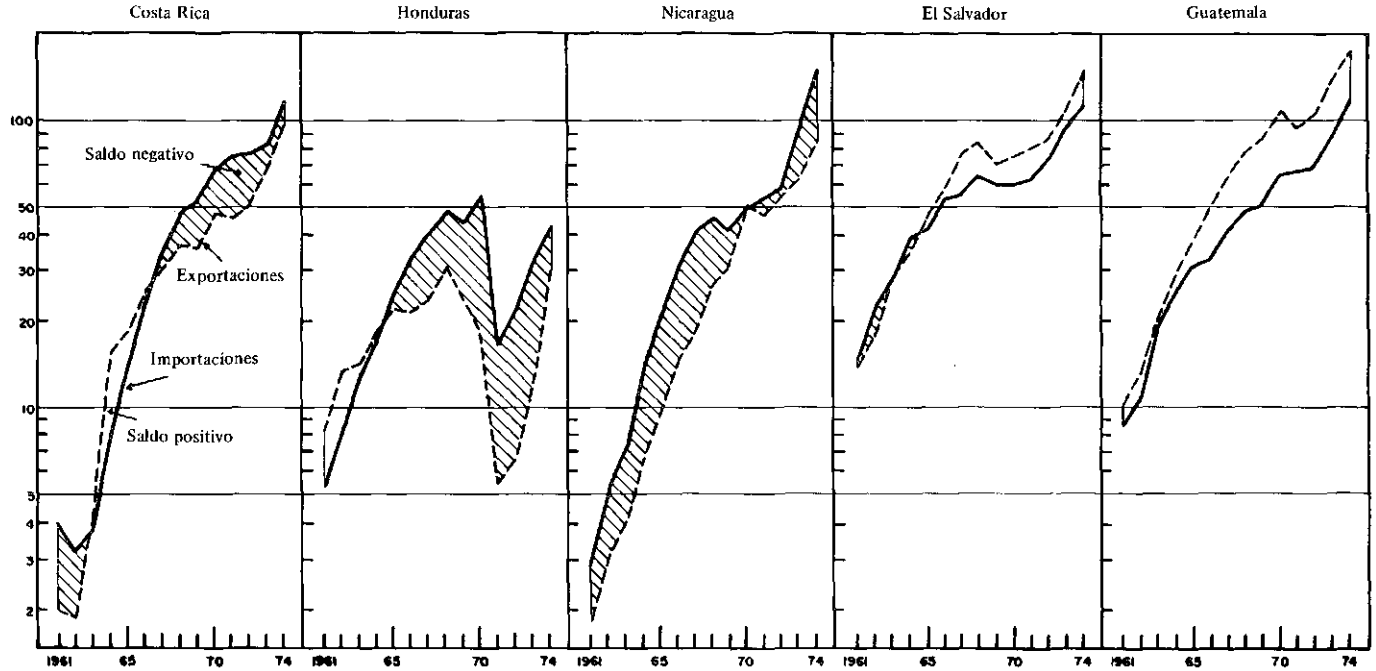
⁹ Se estima que el comercio intrazonal en 1974 alcanzó a 535 millones de dólares, esto es, 25.5 por ciento de las exportaciones totales, la cifra más alta desde la creación del Mercado Común.

¹⁰ Estos productos se encuentran en la clasificación CUCI en la sección 6, bajo el título genérico de artículos manufacturados clasificados por material.

Gráfico 2

CENTROAMERICA: BALANCE COMERCIAL DE CADA UNO DE LOS PAISES CON EL RESTO DE LA ZONA, 1961-1974
(Millones de dólares corrientes)

Escala semilogarítmica



Nota: 1973 Cifras preliminares y 1974 cifras estimadas.

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

Pero a partir de 1968 el avance industrial perdió su ímpetu. Las ventas extrarregionales de bienes agrícolas se estancaron, produciéndose un desequilibrio del balance de pagos, pues las importaciones extrazonales habían seguido creciendo, sobre todo las de materias primas e insumos que necesitaba el proceso de sustitución. Por otra parte, se hizo más clara la ausencia de un planteamiento anticipado de las posibilidades y opciones de desarrollo que se le presentaban a la industria centroamericana dentro del Mercado Común. En la formación del MCCA hubo un avance mayor en las medidas de liberación del comercio intrazonal combinadas con cierto grado de protección frente a la competencia externa, que en las que perseguían programar el crecimiento industrial y la forma en que debían orientarse sus frutos. La limitada vigencia efectiva de los instrumentos que habrían contribuido a orientar el proceso de industrialización, hizo que los países que de partida disponían de una base industrial más amplia aprovecharan en mayor medida las ventajas de la nueva situación. También ante la ausencia de una política selectiva de carácter regional tendiente a asegurar la participación del capital centroamericano, la inversión extranjera sujeta a las leyes nacionales vigentes, a veces competitivas entre sí, contribuyó a marcar un rumbo a los efectos potenciales del Mercado Común en el sector industrial. Entre 1959 y 1969 el 58% de la inversión directa extranjera se concretó en Guatemala y El Salvador, países que contaban con ventajas iniciales, y se orientó de preferencia a satisfacer la demanda regional, desempeñando un papel determinante en el monto de las exportaciones intrazonales de manufacturas que se generaron.

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

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

Cuadro 2

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

(Porcentajes)

	<i>Industrias tradicio- nales^a</i>	<i>Industrias inter- medias^b</i>	<i>Industrias metal- mecánicas^c</i>	<i>Industrias diversas^d</i>	<i>Total sector manufac- turero</i>
<i>Importaciones extrazonales</i>					
1960	12.9	66.9	86.3	56.9	36.3
1967	8.9	48.6	76.1	35.1	33.0
1970	7.6	44.3	73.3	28.1	30.9
1971	7.0	33.2	72.2	33.0	31.1
<i>Importaciones intrazonales</i>					
1960	1.4	2.1	0.5	1.4	1.4
1967	7.0	11.6	5.2	12.3	7.9
1970	8.6	13.4	6.1	12.8	9.4
1971	7.4	12.2	5.9	11.0	8.4

Fuente: "La industrialización y los esquemas regionales de cooperación económica: el caso del Mercado Común Centroamericano, doc. CEPAL/MEX/74/18, sep-tiembre de 1974.

^aIncluye las agrupaciones 20 al 26 y 29 de la CIIU, Rev. 1.

^bIncluye las agrupaciones 27 y 30 al 33 de la CIIU, Rev. 1.

^cIncluye las agrupaciones 34 al 38 de la CIIU, Rev. 1.

^dIncluye las agrupaciones 28 y 39 de la CIIU, Rev. 1.

En el cuadro 2 puede observarse la evolución del grado de abastecimiento importado de la demanda interna, dividido entre lo que proviene del resto del mundo y lo zonal, por grandes agrupaciones industriales, entre 1960 y 1971.¹¹ Se aprecia que en el sector manufacturero en su conjunto el componente importado extrazonal disminuyó de 36.3 a 31.1%, mientras que el intrazonal aumentó de 1.4 a 8.4% (con una pequeña disminución en 1971 con respecto a 1970 por razones conocidas). Esto es una clara muestra del efecto que ha tenido el proceso centroamericano de sustitución de importaciones. En el ámbito sectorial conviene destacar el fuerte aumento del contenido zonal industrial en las industrias textil, de caucho, química y de bienes metálicos básicos y de productos eléctricos. Estos avances de las industrias intermedias como las metalme-cánicas, tanto en la producción como en el intercambio, se han efectuado fabricando bienes de elaboración más bien sencilla, en muchos casos

¹¹No se dispone de información sectorial posterior a 1971 para el comercio extrazonal ni sobre el valor bruto de la producción industrial.

surgidos de operaciones de ensamblaje y, por lo general, de poco valor agregado. En la industria química, por ejemplo, dominan los productos paraquímicos y en la industria mecánica los bienes de consumo duraderos, fabricados o ensamblados sobre la base de materias primas y piezas importadas desde fuera de la zona; los bienes de capital representan aún una fracción pequeña de la producción.

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

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

4. El proceso de reestructuración

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

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

De otro lado, se percibe la reincorporación paulatina de Honduras al Mercado Común. Este país firmó acuerdos bilaterales de comercio con otros tres que le otorgan tratamiento preferencial como país de menor

desarrollo relativo, pero tales acuerdos son inestables por estar sujetos a la reestructuración del proceso de integración, y deben ser renegociados cada cierto tiempo de conformidad con la evolución de las corrientes de comercio.

5. Los problemas coyunturales

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

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

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

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

6. Perspectivas del proceso de integración centroamericano

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

Por otro lado, existen indicaciones de un clima que tiende a favorecer la continuación de los nexos de interdependencia. Se advierten avances en las

conversaciones entre El Salvador y Honduras, y los cinco países participan en el Comité de Alto Nivel para estudiar y preparar un anteproyecto de tratado de reestructuración del Mercado Común, con la ayuda de la SIECA.

Con respecto al sector externo, conviene señalar la participación de cuatro países centroamericanos, —incluido Honduras— y de la SIECA en la creación de la Unión de Países Exportadores de Banano, en 1974. Asimismo, los cinco países han participado en forma conjunta en las tareas preparatorias de la próxima rueda de negociaciones del GATT, para presentar una política comercial externa común. Resalta también la creación de un grupo de trabajo con la participación de Panamá para formular un plan agrícola de acción inmediata destinado a estimular la producción y la oferta interna de alimentos, para lograr el abastecimiento complementario de granos e insumos de origen externo y el autoabastecimiento subregional de granos básicos. Por último durante la conferencia de Puerto Ordaz (13 y 14 de diciembre de 1974), los presidentes de Centroamérica, Panamá y Venezuela firmaron un acuerdo en virtud del cual las seis naciones del istmo centroamericano retendrán parte de las cosechas de café de 1973/1974 y 1974/1975, con la ayuda de préstamos cuya fuente es un fondo de 80 millones de dólares financiado por Venezuela. Por otra parte, Venezuela firmó con estos países otro acuerdo de cooperación destinado a otorgarles financiamientos de balance de pagos para la adquisición de petróleo venezolano. De conformidad con el convenio, Venezuela les suministrará 66 100 barriles diarios de petróleo a seis dólares el barril. La diferencia entre el precio internacional y el acordado se depositará en moneda nacional de cada país en su respectivo banco central, para ser dedicada al financiamiento de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo de los recursos naturales de la zona. Es de esperar que este programa de financiamiento se aplique de tal manera que contribuya al fortalecimiento del proceso de integración subregional.

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

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

Por último, se proyecta realizar una reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano a principios de 1975, con el fin de discutir las repercusiones de los problemas internacionales presentes en la evolución económica de la subregión.

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

1. La expansión del comercio intra subregional

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

Este conjunto de medidas ha actuado favorablemente sobre el comercio intrazonal, pues entre 1968 y 1973 la participación relativa de las importaciones intrazonales dentro de las totales aumentó de 4.9 a 7.2%, respectivamente. Pero cabe señalar que si bien el incremento del comercio intrazonal produjo alguna modificación en la composición de este intercambio, que anteriormente descansaba sobre pocos productos, ella no fue muy marcada, dado que la estructura productiva es todavía poco diversificada. Pero la subregión del Caribe pasó a ser el tercer proveedor de los países que la integran, después de los Estados Unidos y el Reino Unido. En el cuadro 3 se muestra la magnitud del comercio intrazonal en cada uno de los países mayores, y en el conjunto de los países de menor desarrollo relativo.

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

Conviene señalar que a pesar de su reciente diversificación, el comercio intrazonal de Trinidad y Tabago está concentrado en pocos bienes. Del lado de las exportaciones, los productos petroleros, el cemento y los fertilizantes continúan constituyendo la mayor parte de las ventas, a pesar

¹² En lo siguiente, para el análisis del período anterior a julio de 1973 se mencionará CARIFTA; para el comprendido entre julio de 1973 y julio de 1974, CARIFTA/CARICOM pues solamente en esta fecha los países del MCCO adhieren a CARICOM y, posteriormente a julio de 1974, se mencionará la CARICOM.

Cuadro 3
CARIFTA/CARICOM: PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES INTRAZONALES
EN LAS IMPORTACIONES TOTALES

(Millones de dólares corrientes del Caribe oriental)

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

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

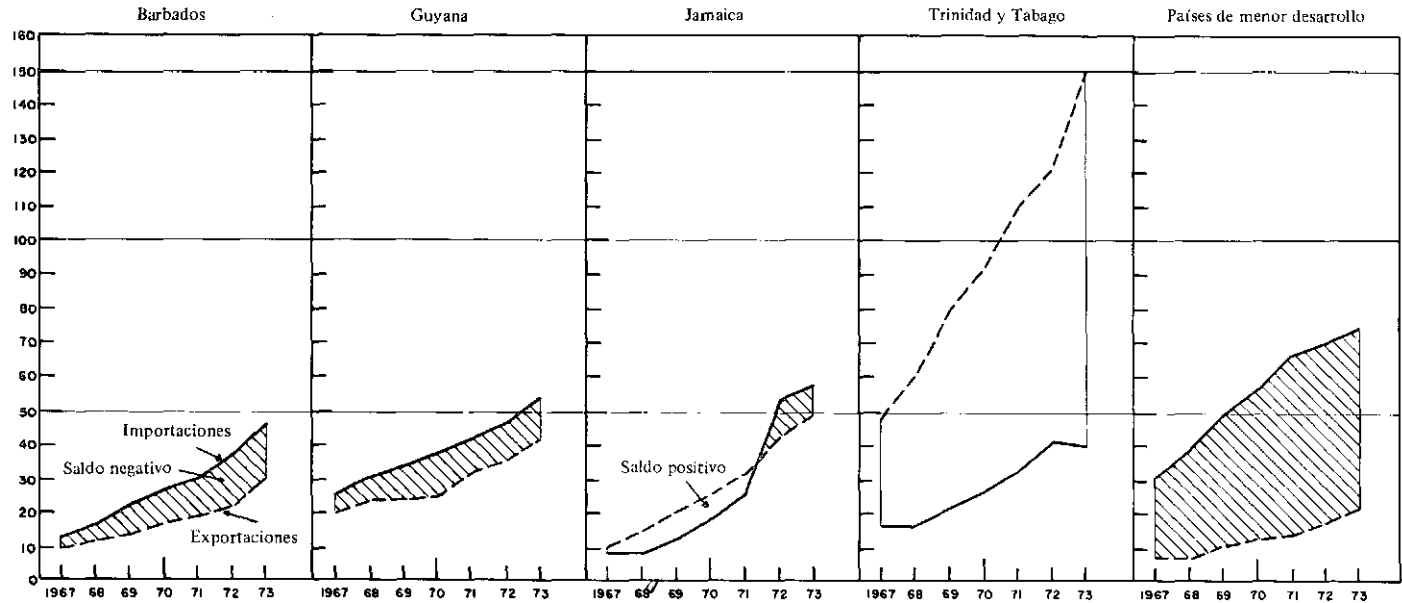
^aEstimado, salvo para Jamaica y Trinidad y Tabago.

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

Gráfico 3

CARIFTA/CARICOM: COMERCIO INTRAZONAL Y SALDOS DE BALANZA COMERCIAL ENTRE 1967 Y 1973
 (Millones de dólares del Caribe Oriental)

Escala Natural



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

de que empieza a exportarse un volumen creciente de manufacturas ligeras y de bienes de consumo durables como refrigeradores, cocinas a gas, receptores de radio y aparatos de televisión. En las importaciones siguen predominando el arroz de Guyana y los productos hortícolas del Caribe oriental.

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

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

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

2. La ampliación del proceso de integración del Caribe

La percepción de las insuficiencias del programa de libre comercio como principal factor del desarrollo económico y social de la región se fue evidenciando en múltiples ocasiones. En consecuencia, durante 1973 se agilizó el establecimiento de la Comunidad y Mercado Común del Caribe, como un nuevo paso hacia un proceso de cooperación más integral. Es así que se analizaron los primeros proyectos de acuerdos intrazonales destinados a evitar la doble imposición fiscal para fomentar la afluencia de capitales privados desde los países mayores hacia los países de menor desarrollo relativo; se logró la armonización de los incentivos fiscales a la industrialización, dando preferencia a los países de menor desarrollo relativo, y se esbozó la estructuración de un arancel externo común. Por último, en Georgetown se acordó crear la Comunidad y Mercado Común del Caribe a partir del 1° de agosto de 1973. Los primeros ministros de Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago instrumentaron el Acuerdo de Georgetown al firmar el Tratado de Chaguaramas el 4 de julio de 1973. El calendario establecido permitió a los países mayores avanzar en el establecimiento de la Comunidad y Mercado Común del Caribe, al mismo tiempo que incorporó arreglos transitorios que permitiesen a los países de menor desarrollo relativo acercarse a la CARICOM.

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

El acuerdo logrado en Chaguaramas se debe a la existencia previa de la CARIFTA y no se limita a establecer una zona de libre comercio, pues sus objetivos son de mayor alcance en lo que toca a la coordinación de políticas económicas y al área geográfica de los países miembros. Con respecto a lo primero se ha establecido un arancel externo común, una

política común de protección, un régimen comercial hacia terceros países, la armonización de los sistemas impositivos, la racionalización de la agricultura, un tipo de cambio y una política monetaria comunes, la coordinación de la política económica y una acción conjunta en los programas de desarrollo industrial y en el fomento del turismo. También se ha establecido un tratamiento especial para los países de menor desarrollo relativo.

Del tratado que creó la Comunidad del Caribe (CARICOM) pueden ser miembros potenciales con plenos derechos todos los países del Caribe¹³ y no solamente los de habla inglesa, como sucedía con la CARIFTA. El convenio constitutivo del Mercado Común del Caribe está abierto automáticamente a los antiguos miembros de la CARIFTA. Como a la Comunidad, al Mercado Común puede incorporarse todo país del Caribe. Y también aquí hay opciones, pues es posible ser miembro del Mercado Común sin serlo de la Comunidad del Caribe.¹⁴

a) Comercio exterior

Simultáneamente con la firma del Tratado de Chaguaramas, los cuatro países de mayor desarrollo relativo acordaron un arancel externo común que entró en vigor el 1º de agosto de 1973. A medida que los demás países se incorporen a la CARICOM, ese arancel se irá ampliando a todo el comercio extrazonal. Para aplicar estas medidas se estableció un calendario que prevé la uniformidad total de los aranceles externos en 1981 (los aranceles para la mayoría de los bienes estarán armonizados en 1976). Por su parte, los países de menor desarrollo, con excepción de Belice y Montserrat, tomarán como aranceles iniciales los del Mercado Común del Caribe Oriental y harán los ajustes partiendo de ese nivel. Estos países podrán mantener sus aranceles externos actuales hasta el 31 de julio de 1977, y después los adecuarán al arancel externo común de la CARICOM, teniendo como último plazo el 1º de agosto de 1981.¹⁵

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

b) El desarrollo industrial

Los principales objetivos de la política industrial integrada consisten en:¹⁶

- i) utilizar y elaborar más las materias primas de la zona,
- ii) promover una mayor eficiencia industrial al diseñar plantas de tamaño adecuado al mercado subregional;

¹³ Durante la reunión de Santa Lucía de abril de 1974, los gobiernos de Haití y Surinam mostraron interés para ser miembros de la Comunidad. Haití ya presentó su candidatura oficialmente en mayo de 1974.

¹⁴ Véanse más detalles en CEPAL, Oficina de Puerto España, *Ampliación del proceso de integración del Caribe. Nota sobre algunos procedimientos y aspectos institucionales*, E/CN.12/1976.

¹⁵ Montserrat podrá mantener su arancel actual hasta el 31 de julio de 1981, para luego adecuarlo definitivamente al arancel externo común el 1º de enero de 1985.

¹⁶ Véase BID/INTAL, *El proceso de integración de América Latina en 1973*.

iii) favorecer las exportaciones de bienes manufacturados tanto dentro como fuera de la zona, y

iv) promover la instalación de fábricas en los países de menor desarrollo, para lograr una distribución equitativa de los beneficios de la industrialización.¹⁷

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

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

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

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

c) El sector agrícola

La ampliación del proceso de integración del Caribe involucra revitalizar la producción agrícola. La Secretaría de la CARICOM está formando un organismo de planificación agrícola para proyectos de mediano plazo. Además del acuerdo sobre el arroz que establece a Guyana como el único proveedor de la zona para cubrir el déficit de arroz de los países de la CARICOM, la cooperación agrícola ha tenido dos lineamientos principales: el Protocolo de Comercialización Agrícola y el Acuerdo de Comercialización de Aceites y Grasas.¹⁸

d) Infraestructura

Los países miembros de la CARICOM han acordado crear un Consejo Regional de Navegación que abarcaría el transporte por agua y aire, de pasajeros y de carga, así como el mejoramiento de los aeropuertos y puertos marítimos. Con respecto a la energía, el encarecimiento de los precios del petróleo ha tenido fuertes repercusiones en la industria y la

¹⁷ En el Acuerdo de Georgetown de abril de 1973 (anexo II) se aprobó una lista de industrias para promover en los países de menor desarrollo. Pueden señalarse entre otras la fabricación de productos de aluminio (muebles tubulares, marcos de ventanas), relojes, camisas y ropa interior, silenciadores para automóviles, colchones, cigarrillos, cerveza y discos, productos de hormigón, aceite y grasa de copra y materiales de embalaje (bolsas de papel y de plástico, cajas de cartón corrugado).

¹⁸ Véase CEPAL, *CARIFTA developments in 1973*, POS/INT.74/1, enero de 1974.

Cuadro 4
CARIFTA/CARICOM: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES
ENTRE PAISES MIEMBROS EN 1973

(Porcentajes)

<i>Importador</i> <i>Exportador</i>	<i>Barbados^a</i>	<i>Guyana^b</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Trinidad y Tabago</i>	<i>Subtotal</i>	<i>Países de menor desarrollo^c</i>	<i>Total^d</i>
<i>A. Importaciones</i>							
Barbados ^a	-	4.1	5.0	18.4	6.2	20.2	9.9
Guyana ^b	15.6	-	23.2	25.3	15.8	7.5	13.7
Jamaica	16.0	17.2	-	46.7	17.0	16.0	16.7
Trinidad y Tabago	60.6	75.4	62.1	-	53.4	49.3	52.3
<i>Subtotal</i>	92.2	96.7	90.3	90.4	92.4	93.0	92.6
Países de menor desarrollo	7.8	3.3	9.7	9.6	7.6	7.0	7.4

agricultura. Trinidad y Tabago ha propuesto la creación de un fondo especial dentro del Banco de Desarrollo del Caribe al cual haría una contribución particular. Este fondo estaría destinado a los países de menor desarrollo relativo que, dada su vinculación constitucional con el Reino Unido, no pueden disfrutar de los préstamos que el Banco Mundial otorga a sus miembros. Venezuela, como miembro activo del Banco del Caribe, también se propone hacer un aporte.

e) Financiamiento

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

3. Perspectivas de la CARICOM

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

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

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

